Department of Indian Affairs and Northern Development
Departmental Audit and Evaluation Branch

Prepared by:

Beverley Clarkson
Departmental Audit and Evaluation Branch
and
Goss Gilroy Inc.

Evaluation of DIAND's Lands Management Program

Project 94/16
June 1997

Table of Contents

Page

Executive Summary ..... **i**
- Introduction i
- Main Findings i
- Conclusions iv
- Recommendations v

Section 1 - Introduction **1**
- Purpose of the Report 1
- Purpose of the Evaluation 1
- Evaluation Approach 1

Section 2 - DIAND's Land Management Delivery System **2**

Section 3 - Land Management Mandate and Objectives **3**

Section 4 - Land Management Structures, Processes, and Resourcing **4**

Section 5 - Decentralization, Delegation and Devolution in Lands Management **5**

Section 6 - Best Practices and Alternative Delivery **8**
- Best Practices of Public Sector Real Property Managers 8
- Best Practices of Private Sector Real Property Managers 9
- Best Practices for First Nations Land Managers and for DIAND Officials 10
- Alternative Service Delivery: First Nation Alternatives 11

Section 7 - Overview: Strengths and Weaknesses **13**
- Strengths 13
- Concerns 14

Section 8 - Conclusions **17**

Section 9 - Recommendations **18**

Annexes
- Terms of Reference
- Action Plan

101-01107/

Executive Summary

Introduction

This summary provides the findings, conclusions and recommendations of the evaluation of DIAND's Land Management Delivery System that was approved by the Departmental Audit and Evaluation Committee in March 1995. The study was conducted in close consultation with the Lands, Trust and Services Directorate and an Evaluation Advisory Committee composed of departmental officials from headquarters and regions, and First Nations representatives.

The evaluation, which was national in coverage, set out to determine the performance of this system, including the devolution of land management to First Nations, as well as how effective land management activities have been.

The study involved interviews with 62 First Nations, numerous DIAND employees in headquarters and regions, and other federal departments, case studies in Ontario and British Columbia, exploration of public and private sector land management models for lessons learned and best practices, and an extensive review of documentation.

Main Findings

Mandate and Objectives:

DIAND's land management mandate is operational in nature and is strongly focussed on legal obligations arising from the *Indian Act*, from other related legislation to a minor extent, and from the fiduciary duties of the Minister and DIAND staff.

Broadly speaking, the interests of First Nations in land management are: protection of the land base; social and economic development, and affirmation of control and self-government in land management matters. DIAND's mandate imposes a similar charge on DIAND, and both are saddled with the inadequacies and inefficiencies of the *Indian Act*.

First Nations indicate considerable continuing needs for institution building for land management at the band level. First Nations interviewees confirmed their continuing willingness to turn to DIAND to obtain this administrative and management support.

Structures, Processes and Resourcing:

The relationship between headquarters and the regions with respect to land management reflects broader organizational frameworks of the department, whereby headquarters has a policy, advisory, approvals and systems role and regions have an operational role. In this framework, headquarters undertakes only limited and selective, as opposed to comprehensive and systematic, performance monitoring functions.

The total cost of the system, identified in Part III of the Estimates for 1995-1996, is relatively high at over $8 million, including employees, some corporate services and overhead and systems costs. As one indicator of performance, the ratio of estimated costs (over $8 million) to revenues (over $30 million) is not favourable, although there are many mitigating factors in applying such a performance indicator. These factors include: (i) the bulk of lands transactions having limited or no cost recovery potential; (ii) deference of DIAND land management officials to the land use planning objectives of First Nations; and, (iii) the Land Management Delivery System pursuing a significant range of non-financial objectives (which vary from land transaction to land transaction).

Decentralization, Delegation and Devolution in Lands Management:

There is a limit to the number of First Nations that can participate in devolutionary programming as currently structured. Most have too few land related transactions to make any commercially-based form of land management worthwhile. As an illustration, only three reserves with 53/60 had more than 500 transactions altogether over the four year period 1992 to 1995. Six reserves under 53/60 show fewer than 10 transactions over the entire period 1992 to 1995.

First Nations and DIAND officials expressed concern about the devolutionary programs. These included:

- Uncertain accountability;
- Stringent entry criteria;
- Funding formula and conditions;
- Transaction-based Nature;
- Relative Inequity Among First Nations;
- Inadequacy of Funding;
- Communications difficulties; and,
- Increase in workload for DIAND.

While these critical points were made by interviewees, no First Nation has wanted out of 53/60 once in. Indeed, despite these difficulties, it would appear that First Nations involved in the devolutionary programs strongly support the concept and the direction of the department's decentralization and devolution programs.

Best Practices and Alternative Delivery:

Public Sector Organizations:

A review was made of nine public sector organizations with significant real property responsibilities. These represented a range of jurisdictions, including municipal, provincial and federal governments, and crown corporations.

The structures, processes, and tools leading to good land management were identified. Common themes included:

- Transferring control where appropriate;
- Linking land and related matters;
- Providing the tools required;
- Using technology as an enabler;
- Getting the skills that are needed; and,
- Ensuring the satisfaction of clients and other stakeholders.

Private Sector Firms:

Interviews with two private sector real property firms were undertaken and the following highlights emerged:

- hectic pace of workload;
- significant emphasis on soft skills such as effective communication;
- considerable reliance on the job training;
- use of complex automated information systems; and,
- significant backlogs mainly in deferred maintenance.

First Nations:

Case studies and interviews with twenty-one First Nations in three regions revealed a significant number of best practices and lessons learned in the areas of organization, processes, tools and resources, and strategies.

A review of First Nations alternative service delivery options reveals that a limited number of opportunities are available:

- contract out basic land management functions on a regional or district basis to corporations (preferably Aboriginal) that enjoy the trust and support of First Nations and that have proven expertise and systems for benefitting from state of the art" efficiencies and economies of scale in land management.

- enable First Nations with significant land management competence to accomplish agreed upon land management tasks for other First Nations, with the consent of all First Nations involved.

- move many of the land management functions of DIAND, including registration, and First Nations to First Nation organizations above the First Nation level, such as tribal councils.

Conclusions

Based on the above findings, the evaluation of land management leads to the following conclusions. There is a need to address:

- the legalistic, transactions-based, rules-focussed, and somewhat reactive, compliance-oriented nature of the delivery system.

- the general lack of clearly stated mandates, objectives and priorities relating to land management.

- the general lack of awareness at the operations and field levels (within DIAND and First Nations) about land management mandates, objectives and priorities.

- the lack of knowledge about the system and its performance, and the relative lack of ongoing performance indicators and feedback loops.

- the lack of appropriate decentralization and devolution opportunities for bands having a relatively smaller number of transactions.

- the frustrations and drawbacks being experienced by a number of First Nations in the implementation of RLAP and 53/60.

- the stress the system is under, especially the "crisis mode" that several DIAND regions are operating in.

- the lack of awareness of best practices and lessons learned throughout the system.

- the potential application of best practices and alternative delivery to DIAND's Land Management Delivery System.

Recommendations

It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services in coordination with Regional Directors General:

1. Engage in a process with First Nations to make the objectives of lands management more oriented toward capacity-building and strategy development and implementation.

2. Encourage, in partnership with First Nations, a strengthening of the general knowledge and of the results management framework of land management delivery.

3. Improve the design of existing devolutionary programs based on the co-management, delegation, and sectoral self-government models with a view to broaden eligibility and improve their efficacy. In addition, this course of action will enable the department to address the concerns and frustrations of current participating First Nations.

4. Address the condition of "crisis management" in DIAND's land management in headquarters, regions, and First Nations.

5. Develop alternative delivery models and implement them as appropriate opportunities arise.

Section 1 - Introduction

Purpose of the Report

This summary provides the findings, conclusions and recommendations of an evaluation of DIAND's Land Management Delivery System, an evaluation that was approved by the Departmental Audit and Evaluation Committee in May 1995.

Purpose of the Evaluation

The evaluation, which was national in coverage, set out to determine the performance of this system, including the devolution of land management to First Nations, as well as how effective land management activities have been. The evaluation also addressed possible more cost-effective ways of meeting departmental obligations in the area of lands. Accordingly, the study focused on mandate and objectives, structures and resourcing, the devolutionary initiatives of the department, and best practices and alternative delivery.

Evaluation Approach

The study involved interviews with 62 First Nations, numerous DIAND employees in headquarters and regions, other federal departments, case studies in Ontario and British Columbia, exploration of public and private sector land management models for lessons learned and best practices, and an extensive review of documentation.

The study was conducted in close consultation with the Lands Directorate and an Evaluation Advisory Committee composed of departmental officials from headquarters and regions, and First Nations representatives.

Section 2 - DIAND's Land Management Delivery System

The Land Management Delivery System refers to those functions and processes within DIAND and First Nations for initiating, managing, and either continuing or bringing to a close interests in land on Indian reserves.

The Land Management Delivery System encompasses about 600 First Nations, 2,366 reserves, totalling 2.7 million hectares of reserve land across Canada. The total stock of interests in these lands is estimated at about 30,000 to 40,000. In administrative terms, this includes a headquarters directorate comprising about 50 staff as well as 9 regional and 7 district operations with approximately 100 staff.

DIAND has a unique, national, bipolar (Minister and First Nations), multi-unit, multi-stakeholder, highly interactive and in many ways self-contained, uniform and complete land management regime. For example, Her Majesty owns virtually all reserve lands; the regime has an authority clearly established in the Minister; the regime has its own laws, regulations, policies and practices; the Crown remains lessor for all leases on reserve land; the basic land management requirements are common for reserves throughout Canada.

It is increasingly problematic and perhaps inaccurate to refer to the system as DIAND's Land Management Delivery System. In many respects, the delivery system is increasingly outside of the direct control of the department itself. The regime is increasingly co-managed with First Nations. For example, although virtually all transactions dealing with reserve land must be authorized under the Act, the department seeks First Nation consent for virtually all transactions. The Regional Lands Administration Program (RLAP) and 53/60 programs are involving First Nations in the administrative responsibilities associated with land management.

In comparison to many other land management systems, this Land Management Delivery System would be considered highly complex. This is demonstrated by: the variety of interests in land, the high volume of land related activities (compared to many private sector real property firms), the magnitude and geographic dispersion of the assets involved, the interaction required between Minister and bands on many land activities, the number of factors and influences on the system, the complexity and value drive nature of the outputs of the system as well as the high risks and potential liabilities associated with federal involvement in these activities, given the fiduciary duties and special responsibilities as reinforced by the courts.

DIAND's Land Management Delivery System has multiple links to other processes, and at the regional, district and First Nation level, the processes are frequently combined in one unit and one group of officers. For example, additions to reserve, Section 35 transfers, and some aspects of Treaty Land Entitlements may be handled by officers of regional lands units.

Section 3 - Land Management Mandate and Objectives

DIAND's land management mandate is operational in nature and is strongly focussed on legal obligations arising from the *Indian Act*, from other related legislation to a minor extent, and from the fiduciary duties of the Minister and DIAND staff.

With support from a least some First Nations, DIAND's land management mandate is evolving to incorporate measures that will allow for increasing decentralization and devolution of land management responsibilities and duties to First Nations.

With respect to land management, the emphasis on the *Indian Act* has significant positive and negative features. On the positive side, the Act is the unifying feature to a complex system; the Act provides instruction on key and basic land transactions. On the negative side, the general framework of the *Indian Act* has many drawbacks; the sections addressing real property transactions are deficient; and the Act is not fully responsive to the pace of transactions and the opportunities for economic and social development that are being made available through land transactions. In other words, a legalistic, transaction-based system with bipolar accountabilities may not be able to address emerging opportunities efficiently.

Fiduciary duty requires of Crown officials the highest standards of ethical behaviour in serving their Principals, the First Nations in question. Fiduciary duty is neither a barrier or a stumbling block to effective land management transactions; rather it is a guideline and a point of reference, imposing measures involving utmost loyalty, greater certainty, and probably delays.

Broadly speaking, the interests of First Nations in land management are: protection of the land base; social and economic development, and affirmation of control and self-government in land management matters. DIAND's mandate imposes a similar charge on DIAND, and both are saddled with the inadequacies and inefficiencies of the *Indian Act*.

Current First Nation priorities with respect to land management focussed on implementation of measures that provide for more control and autonomy, more opportunity, and greater capacity at the band level to undertake land transactions efficiently and effectively.

From interviews with First Nations, there are indications of considerable continuing needs for institution building for land management at the band level. In the interview program, First Nations interviewees confirmed their continuing willingness to turn to DIAND to obtain this administrative and management support.

Section 4 -
Land Management Structures, Processes, and Resourcing

The relationship between headquarters and the regions with respect to land management reflects broader organizational frameworks of the department, whereby headquarters has a policy, advisory, approvals and systems role and regions have an operational role. In this framework, headquarters undertakes only limited and selective, as opposed to comprehensive and systematic, performance monitoring functions.

The total cost of the system, from an ongoing management perspective, is relatively high at over $8 million, including employees, some corporate services and overhead and systems costs. As one indicator of performance, the ratio of estimated costs (over $8 million) to revenues (over $30 million)[1] is not favourable, although there are many mitigating factors in applying such a performance indicator. These factors include: (I) the bulk of lands transactions having limited or no cost recovery potential; (ii) deference of DIAND land management officials to the land use planning objectives of First Nations; and, (iii) the Land Management Delivery System pursuing a significant range of non-financial objectives (which vary from land transaction to land transaction).

DIAND interviewees in land management in the regions described the chief strengths of the Land Management Delivery System to be: competent staff who know their jobs and clients; good working relationship with First Nations at the operational level; and a well-written Lands Manual.

DIAND interviewees in land management in the regions described the chief weaknesses of the Land Management Delivery System to be: increasing workload and inadequate resourcing; excessive paperwork and the crisis mode of employees, typified by moving from urgent matter to another in quick succession; the communications problems associated with devolution programs; inadequate monitoring; impractical training; and the occasional lack of technical help from DIAND, both as new situations arise for the First Nations land management office, and as more complex transactions become a requirement.

DIAND interviewees discussed options such as: better strategic planning relating to delivery; better use of current resources; cost recovery; hiring of more qualified people in terms of property management; reviewing systems support for land management; further devolution and changes to the *Indian Act*; and improved training as possible approaches to resolving the issues identified.

---

[1] In the absence of systematic quarterly and annual updating of real property revenue statistics, the figure used here is taken from page 2-31 of Part III of the Main Estimates 1995-96 for DIAND. The $30 million has been referred to at least since the Lands, Revenues and Trust (LRT) Review of 1987. While there is unsubstantiated reason to believe that both the $8 million and $30 million are understated, the general point made about the revenue/cost ratio stands. A secondary pertinent point, relating to the relative lack of reliable performance measures, is addressed later in this summary.

Section 5 - Decentralization, Delegation and Devolution in Lands Management

In the four year period 1992 to 1995, about 32,000 land related interests and transactions were registered with DIAND. The vast majority of these interests and transactions involved transfers, leases, addenda, assignments, mortgages, permits, sub-leases, and discharges. A large share of these, perhaps 90 per cent or more, originate with about 120 First Nations, many of which were interviewed in the course of this study.

At present, DIAND has two devolutionary programs in place: the Regional Lands Administration Program (RLAP) and the Land Management Delegation Program (53/60), 53/60 being a reference to sections of the Indian Act. One hundred First Nations participating in the RLAP Program and 15 First Nations participating in the 53/60 program[2] together benefit from about $3.6 million annually (including about $1.0 million for training). About twenty-five per cent of all land related transactions were incurred by the 15 First Nations under 53/60.

Regions vary greatly with respect to the number of land related transactions conducted on Indian reserves, and with respect to participation in delegated and devolutionary programming. First Nations which can best take advantage of such programming are located near high density urban areas where there is a demand for commercial property development, housing and (within a reasonable distance) cottage development. Ontario, Saskatchewan, and British Columbia together account for 70 per cent of all participating First Nations in the two above-mentioned programs.

There is a limit to the number of First Nations that can participate in devolutionary programming as currently structured. Most have too few land related transactions to make any commercially-based form of land management worthwhile. As an illustration, only three reserves with 53/60 had more than 500 transactions altogether over the four year period 1992 to 1995. Six reserves under 53/60 show fewer than 10 transactions over the entire period 1992 to 1995.

Anecdotal evidence from interviews with First Nations and DIAND officials suggest that the devolutionary programs are not receiving high levels of satisfaction. Among the points made by interviewees are:

- **Uncertain accountability:** Many First Nations fear that the assumption of delegated authorities weakens the protection afforded their land related interests. Their concern is that by accepting delegation of ministerial authority they relieve the Minister of part of his fiduciary obligation and statutory duty.

[2] Numbers indicated here are as of April 1, 1996. The number of First Nations participating in RLAP is steadily increasing, while the number participating in 53/60 is relatively stable.

- **Stringent entry criteria:** A particular concern is the requirement for a First Nation referendum which forces the political leadership to submit itself to what is effectively a vote of confidence in order to obtain delegated authority. Because of the sensitivity of land issues, some referenda are negative, putting the political leadership in an awkward position.

- **Funding formula and conditions:** Under the funding formula for the RLAP and 53/60 programs, amounts made available to First Nations to provide land management services in lieu of DIAND are based largely on the number of revenue producing land transactions which First Nations undertake.[3] The formula measures three types of workload (administration, other functions and development) and focuses on three generic types of transactions (leases, permits and allotments). The funding formula is unpopular with many First Nations, both inside and outside the devolutionary programs. The formula is seen as inflexible, unresponsive to the diversity of land management activities, and too transaction driven.

- **Transaction-based Nature.** According to some interviewees, the transaction-based nature of the funding formula is restrictive and unfair. The formula equates land management mainly with the numbers of leases, permits and allotments issued, and apparently rewards commercial success. The formula allows little room for land use planning, surveying and environmental assessments, as well as more traditional land use processes. In effect, the formula does not encompass land functions which are not part of the department's statutory duties under the Act.

- **Relative Inequity Among First Nations.** First Nations located near large communities, and with a high volume of transactions, are making considerable money from interests on their land, and do not require DIAND funding to run a land management office. Yet these First Nations receive a high level of funding under the devolutionary programs. Other First Nations, particularly ones with a smaller volume of transactions and with fewer external transactions, are left with less or no funding, and may not be able to operate a lands office as such, with a compounding impact on land management opportunities. On a related point, it is noteworthy that a level of inequity has been reduced through the recent decision in some DIAND regions to reduce the incidence of "grand fathering" , that is, provision of RLAP funding at historic levels, considerably beyond the levels justified by the funding formula.

[3]The funding formula also includes Certificates of Possession that are not revenue producing.

- **Inadequacy of Funding:** Some First Nation interviewees referred to an insufficient budget allocation for professional fees (including legal advice) under 53/60. Others stated that the compensation formula provided only enough funding for a part-time position at most and that the limited level of funding contributed to an allegedly high turnover rate among RLAP Land Managers. These limitations were occurring at a time when land management activity of reserves is increasing because of the growing number of First Nation members returning to reserves. Interviewees reported that funding under the formula is too limited to attract good people for the growing volume of work. DIAND staff, and Land Managers from 53/60 and RLAP communities interviewed in the course of this assignment noted that they did not have the staff resources to provide adequate land management.

- **Communications difficulties:** Communication difficulties, bearing on the understanding of the devolution programs, were reported by many respondents to interviews. 53/60 and RLAP First Nations wanted more sharing of experiences between funded First Nations. RLAP First Nations complained that they had no knowledge of the state of their funding or other elements of the programming. It was said that, in the three regions that have districts, the districts can ask for release of money to First Nations for RLAP programs, but they have no knowledge of whether these funds are actually released. Conflicting priorities and dovetailing of responsibilities (e.g. estates, money issues, trust accounts issue) were also mentioned as weaknesses.

- **Increase in workload for DIAND:** Devolution is normally expected to decrease the workload of the devolving agency, yet in this case the opposite may be happening, at least for an interim period of time: the more DIAND devolves, the more the workload of its own regional and district staff grows.

- While these critical points were made by interviewees, no First Nation has wanted out of 53/60 once in. Indeed, despite these difficulties, it would appear that First Nations involved in the devolutionary programs strongly support the concept and the direction of the department's decentralization and devolution programs.

Section 6 - Best Practices and Alternative Delivery

Best Practices of Public Sector Real Property Managers

A review was made of nine public sector organizations with significant real property responsibilities. These represented a range of jurisdictions, including municipal, provincial and federal governments, and crown corporations. These organizations are involved in land management activities across Canada and in other countries, and all were in a process of major change in their approach to land management.

The study involved identifying the structures, processes, and tools leading to good land management, as well as the shortcomings which prevented land management activities from being as effective and efficient as they might be. Several common themes emerged:

- **Transferring control where appropriate:** Public sector land management organizations are recognizing that land is most appropriately managed by the organization most closely tied to the use of the land. They have begun to devolve the responsibility for managing lands to their users. Interviewees believed that the effectiveness of land management can be improved by delegating the authority to perform many lands management tasks to the local level without significantly increasing the risk associated with transactions. However, training and support as well as the installation of accountability mechanisms are essential to make the transfer of responsibility successful.

- **Linking land and related matters:** Land management decisions impact on resources such as forests and minerals, and on the environment in general. Nevertheless, land and resource management activities have generally been separated and compartmentalized, with inadequate communication among respective managers. A good number of the organizations interviewed have recognized that land, resource and environment decisions cannot be made in isolation, and are beginning to establish structures and processes that insure that cross-impacts are fully considered in decision making.

- **Providing the tools required:** Land related activities often require a broad range of expertise. It is necessary that managers and experts are provided with a framework in which they can do their jobs in a responsible and timely manner. Even today they are often hampered by having to follow rigid steps and carefully defined sequences, accompanied by time-consuming sign-offs and approvals. This has resulted in a slow and cumbersome process, and has minimized the efficiency and effectiveness of land management organizations. Many organizations are now undertaking careful reviews of their policies, and are replacing mandatory procedures with guidelines that provide direction and advice but allow discretion in how tasks are carried out.

- **Using technology as an enabler:** Organizations have come to understand the need to clearly identify information needs and to develop tools that can maintain and generate the data they require. Technological advances mean that information once housed in separate systems can now be integrated, eliminating problems such as inconsistency among systems, and enabling the sharing of information.

- **Getting the skills that are needed:** It is important to identify training needs and establish programs to meet them. Where special expertise is required, it may be less expensive and more effective to contract out for this expertise.

- **Ensuring the satisfaction of clients and other stakeholders:** Clients develop a better understanding of the services provided and the quality and response times to be expected from lands management organizations when these organizations develop and communicate service standards. It is generally worthwhile to involve clients in this process to ensure that their needs are fully addressed.

- With respect to the process of change in land management, the interviewees made the following points:

  - New models may require the assumption of more risk, and risk management will need to be integrated in the decision-making process;

  - There is a need to pursue change even when faced with resistance, as the working environment will eventually adapt;

  - Change must be flexible, and organizations should be prepared to modify directions as new technology becomes available or as new information is uncovered; and

  - Strong leadership and well-defined vision are essential to any change plan.

Best Practices of Private Sector Real Property Managers

Two private sector real property firms were interviewed, and the following highlights emerged:

- The cases indicate that work in these firms proceeds at a hectic, even crisis pace; the cases suggest that a hectic pace is a reflection of the ratio between volume of work and staffing levels and may be close to the norm for the real property industry.

- One of the firms placed a great deal of emphasis on soft skills, such as effective communications with clients, maintaining a non-adversarial attitude, working well with others, and ensuring that all commitments are met.

- Since there is considerable reliance on learning on the job, turnover is costly and must be kept as low as possible. The firms interviewed are able to reward employees for extra effort and thus minimize turnover, particularly when the market is not especially competitive and the firm can charge what the market can bear to cover its costs.

- Though the firms varied considerably in this regard, there was some emphasis on specialization and division of labour, with each employee assigned certain normal responsibilities and tasks.

- One of the firms emphasized training and accreditation, with Property Managers having professional designation from Institute of Real Estate Management (IREM) or a similar organization. In both cases, office personnel are required to know and operate complex, computerized accounting systems. The firms maintain industry contact and awareness via membership in professional associations.

- The firms are computerized, operating with the use of a variety of softwares. One firm identified a clear need for property management software not currently on the market.

- Backlogs are important in the operations of both firms, but consist mainly of accumulating or deferred maintenance problems. Such problems may result from limited cash flow or a scarcity of suitable contractors. It was suggested that these problems can be dealt with by planning.

Best Practices for First Nations Land Managers and for DIAND Officials

The case studies and interviews with 62 First Nations in three regions revealed the following best practices and lessons learned. Some of the points are also applicable to DIAND.

Organization:

- focus primary accountability for land management in one person, a land manager or officer
- involve the land manager or officer in the broader strategic issues facing the community
- provide for continuity of service and low turnover in land management functions

Processes:

- routinely involve chief and council in land management strategies and development of band land use rules
- involve land management in strategic planning, business planning, and budgeting by the band
- integrate land management with commercial and capital plans
- link land management activities to the economic development board
- ensure proper registry procedures (filing) at the band level

Tools and Resources:

- computerization, including modem, and fax
- use of appropriate software, including spreadsheet and LTMS or equivalent
- future linkages to Geographic Information Systems (GIS)

Strategies:

- timely surveys and early resolution of boundary disputes respecting interests in land
- broader awareness and understanding of land management issues in the community
- development of band land management policy
- development of band land use or community plan
- development of land use and zoning by-laws
- use of head-lease and sub-lease arrangements for appropriate residential, cottage and commercial industrial situations
- tendering process for valuable tracts of land
- communication with tenants
- monitoring and enforcement routines
- avoidance of bucshee leases
- hiring of a management company to assist in land transactions, where volume and complexity of transactions warrant

Alternative Service Delivery: First Nation Alternatives

A limited number of opportunities are available. In putting forward the following, it is useful to keep in mind that the vast majority of land related transactions are routine and follow set patterns. The primary concern is to ensure that increasingly larger complex leases and significant precedent-setting opportunities are well managed:

- contract out basic land management functions on a regional or district basis to corporations (preferably Aboriginal) that enjoy the trust and support of First Nations and that have proven expertise and systems for benefitting from state of the art" efficiencies and economies of scale in land management. Alternatively, all low or medium sensitivity land related transactions still in the department, or even all remaining DIAND field operations with respect to land management could be transferred to these First Nation Land Management Organizations (FNLMOs).

- enable First Nations with significant land management competence to accomplish agreed upon land management tasks for other First Nations, with the consent of all First Nations involved. There would probably be significant resistance to this approach, given competitive marketing strategies and the commercial confidentiality involved.

- move many of the land management functions of DIAND, including registration, and First Nations to First Nation organizations above the First Nation level, such as tribal councils. Though First Nations have indicated a resistance to this concept, it could have many advantages:

  - a stronger sense of identity between lands managers and First Nations because decisions on land related transactions would be made within the region and not in a remote office in Ottawa or the provincial center;

  - a greater ability to deal with government and the private sector on issues of common interest to several First Nations, such as the rate and location of economic development, the integrated management of all resources, the integrated management of the environment, and regional planning in general;

  - a better ability to design management programs which take account of regional and linguistic variations; and

  - removal of the "lightening rod" away from the DIAND bureaucracy and into the Indian community.

Section 7 - Overview: Strengths and Weaknesses

Strengths

Based on documents and files available for this study and interviews with government personnel and others, the Land Management Delivery System has the following strengths:

- In terms of the necessity of meeting the statutory requirements of the *Indian Act*, the Land Management Delivery System has a mandate and objectives that can be judged to be appropriate, relevant and clear.

- The system works reasonably well on a day to day basis, in the wide variety of conditions and circumstances which are faced by First Nations and DIAND officials. Most of the time, interests in land are initiated, managed and brought to a close, in a legally enforceable manner, and without the attraction of legal liabilities to the Crown.

- There is a considerable convergence of priorities between First Nations participating in the devolutionary programs and DIAND, particularly with respect to the protection of the land base, the pursuit of decentralization and devolution, the fulfilment of fiduciary responsibilities, and the pursuit of social and economic development opportunities through interests in land.

- In the sense of having to resolve a common set of problems under common constraints imposed by the *Indian Act*, there is a good working relationship between First Nation lands officers and DIAND lands officials at the operational level. In general, First Nations lands officers appreciate the services, support and collegiality offered by their counterparts in DIAND.

- It would appear that First Nations involved in the devolutionary programs strongly support the concept and the direction of the department's decentralization and devolution programs.

- Based on information available for this study, DIAND's Land Registry function, an *Indian Act* statutory requirement, is performing to the satisfaction of its stakeholders.

- There is abundant evidence that both DIAND and many First Nations want to move beyond the present *Indian Act* based delivery system to a system that is less constrained in its operations. Important steps have already been taken both within and outside of the *Indian Act*. Through the FNMLA, DIAND is in the process of offering First Nations a new land management regime outside of the *Indian Act*.

- Based on the evidence gathered for this study, the material being produced for the Land Management Manual is of high quality.

Concerns

The Land Management Delivery System has the following weaknesses:

- Despite the overall strengths and the best of intentions, the system remains a creature of the *Indian Act*. The inadequacies and deficiencies of the *Indian Act* with respect to land management are well documented and continue to cause frustration, inefficiencies and delays. As a consequence, the Land Management Delivery System under which DIAND and First Nations operate is legalistic, rules-based, and largely reactive in nature. This reinforces the problems caused by the *Act*.

- It would appear that important gaps remain in the communication and promotion of DIAND's land management activities. For example, a sizeable proportion of the First Nations and DIAND officials interviewed indicated they were not aware of DIAND's or First Nation priorities with respect to lands management.

- Much continues not to be known about this system, for example, in terms of the total stock of active interests in land, etc., and their breakdown by component; levels of compliance; revenue management performance; scope and significance of bucshee land transactions etc. Furthermore, the system does not capture the costs being incurred at all levels for its management, nor is there a grasp on the sources and volumes of revenue, by different classes of leases, by degree of compliance, etc. There is no ability to ascertain whether components of the system are efficient in the sense of imparting more benefits than costs to the overall system. There is thus virtually no data which enables judgement on the efficiency of the present system or which would enable the development of a more efficient system.

- The Land Management Delivery System at all levels in DIAND and First Nations is under considerable stress. Officials expressed concerns about their capacity to meet their current workload as well as cope with increased demand. For example, as land related interests and transactions are increasing in volume and complexity; First Nations need more advice; there has been some reduction in staffing in some regions; turnover is high at the DIAND and First Nation operating levels; DIAND staff report operating in a crisis, largely reactive and exception basis mode. Much of the land management expertise of DIAND officers is acquired through on the job experience; the departure of some of these officers because of excessive stress could mean serious reductions in the ability of the system to do its work. First Nations face similar problems with respect to experience lands managers, whose departure because of overwork or underpay could raise serious problems.

- The Lands Transaction Management System (LTMS) continues to have material inadequacies; the Indian Land Registry System (ILRS) is still in the process of being automated. Both the ILRS and the LTMS (being upgraded under WINLANDS) are moving in the right direction, and are dependent on resource availability. However, the slow speed at which things are falling into place at this critical time for lands management for First Nations and DIAND should be of great concern.

- The Land Management Delivery System as a whole lacks feedback loops and performance indicators which are vital to monitoring system effectiveness and the identification of bottlenecks at the First Nation, district office, regional and national levels. Without such systems, there is no tangible evidence that staff are working in a continual crisis management mode, even though there is compelling reason to believe they are.

- On a transaction basis, there is virtually no cost recovery, despite ample precedent in peer organizations and despite knowledge that some First Nations should be able to meet their own costs because of substantial revenues. The potential for cost recovery remains a contentious issue, and opportunities for cost recovery should continue to be explored. On a broader scale, measures of financial viability are lacking.

- It would appear that more technical assistance support in land management is wanted by First Nations than DIAND is able to provide. Most First Nations implementing RLAP and 53/60 need continuing guidance, advice and support on land management issues and appear to have contributed to an increasing rather than decreasing workload for DIAND. There is an indication that devolutionary programming has proceeded with insufficient attention given to a prior need for capacity building at the First Nation level. If this is not corrected, the ability of the system to continue to function may be in jeopardy.

- First Nations are concerned about service levels at DIAND's operations levels, due to downsizing, attrition, and turnover of DIAND staff. First Nations perceive some lack of clarity about the degree to which the present conduct of devolution is about the creation of a more effective system in the long-run as opposed to meeting the short-run fiscal concerns of the federal government.

- DIAND's decentralization and devolutionary programs operate under constraints that restrict their relevance and application to only a small portion of Indian reserves. The focus is largely on the revenue producing development of land, and the fact that there are many other potential uses of land is largely ignored. The funding formula has been criticized as catering to a single option, as well as being too complex.

- There is concern about the administration of lands within reserve boundaries. It would appear that surveys do not support a sizeable proportion of the transactions undertaken with an increasing risk of boundary disputes arising with reserves. There is evidence that a portion of the First Nations are engaging in some form of bucshee transactions, largely among members, and probably to avoid the bureaucratic requirements of the *Indian Act*.

- Most proposals to improve the system at the strategic level have faced a relatively high degree of resistance because of First Nation concerns about reducing the Crown's fiduciary obligations. This suggests the need for finding methods of fulfilling fiduciary responsibilities via alternative methods of lands management delivery, such as working through tribal councils or other regional organizations.

Section 8 - Conclusions

Based on the above findings, the evaluation of land management leads to the following conclusions. There is a need to address:

- the legalistic, transactions-based, rules-focussed, and somewhat reactive, compliance-oriented nature of the delivery system. While meeting legal obligations and being in compliance will no doubt remain one of the "success factors" of the system, it will no longer be sufficient, as land management evolves in the years ahead.

- the general lack of clearly stated mandates, objectives and priorities relating to land management. This study has demonstrated that the actual objectives and outputs of land management enjoy broader support among First Nations and DIAND officials, and go beyond meeting legal obligations. In short, there is a need to formally document the broader objectives and priorities.

- the general lack of awareness at the operations and field levels (within DIAND and First Nations) about land management mandates, objectives and priorities. There is a need to communicate the overarching direction and strategies of land management to those involved.

- the lack of knowledge about the system and its performance, and the relative lack of ongoing performance indicators and feedback loops. The significant gaps in information and knowledge must be overcome.

- the lack of appropriate decentralization and devolution opportunities for bands having a relatively smaller number of transactions. These bands, too, must be increasingly involved in land management activities.

- the frustrations and drawbacks being experienced by a number of First Nations in the implementation of RLAP and 53/60. There is a need to address the concerns that have been expressed and documented in this report.

- the stress the system is under, especially the "crisis mode" that several DIAND regions are operating in. There is a need to understand the causes for this crisis mode, and to reinforce a positive working environment for land management.

- the lack of awareness of best practices and lessons learned throughout the system. There is a need for First Nations and DIAND officials to learn from the best practitioners.

- the potential application of best practices and alternative delivery to DIAND's Land Management Delivery System. In short, there is a need to actively explore alternative delivery opportunities on a test case basis.

Section 9 - Recommendations

It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services in coordination with Regional Directors General:

1. ***Engage in a process with First Nations to make the objectives of lands management more oriented toward capacity-building and strategy development and implementation:*** In addition to meeting legal obligations and ensuring compliance with laws and regulations, the objectives of land management could encompass capacity building in non-legal areas, primarily for First Nations, and also for DIAND.

   For First Nations, capacity building may imply enabling and empowering First Nations, when consent has been given, to take increasing control of the management processes, from planning through to monitoring, relating to lands. With the consent, involvement and participation of First Nations, this could involve for First Nations further capacity building with respect to: land use planning; effective management and monitoring of interests in land; client and tenant relations; revenue management and collections, land management office best practices, etc.

   Capacity building: may imply enabling First Nations to be increasingly anticipatory and pro-active with respect to revenue producing opportunities.

   Going hand in hand with further devolution, focussed capacity building may imply:

   - formalizing the ongoing (and on the job) coaching, consulting, and mentoring roles of DIAND land management officials with respect to First Nation land management offices and personnel;
   - building a few partnerships with "state of the art" public and private sector real property entities, in order to allow for workshops, seminars and trainee ship programs with the real property experts of these firms;
   - providing a forum for the exchange of views among First Nation land management officials, in order to promote best practices and to reveal lessons learned; and
   - providing improved expertise for highly complex and highly promising leasing situations (that is, those non-routine, precedent setting situations where significant advantages can be gained for a First Nation or First Nations).

2. ***Encourage, in partnership with First Nations, a strengthening of the general knowledge and of the results management framework of land management delivery:*** The scope, size and activity levels of the management system should be reliably and accurately reported on a routine basis, for those segments involving both DIAND and First Nations. This potentially includes such aspects as:

   - total number of various interests in land by region, First Nation, key sector or category (commercial, agricultural, residential, etc.);
   - understanding of the costs relating to program delivery at the DIAND and First Nation levels;
   - analysis of cost recovery and revenue recovery performance, including numbers of financially non-performing or non-compliant leases; and,
   - potentially, measures of backlogs for both transaction and administrative activities.

   For First Nations, self-assessment against state of the art and best practices is part of capacity building. At present, land management officials have only limited tools for determining whether they are doing a good job. There is a requirement for developing indicators and related measures that will enable First Nation and DIAND officers to comfortably self-assess their performance against a credible, widely accepted scale. Approaches involving self-assessment have been implemented in a number of First Nation sectors.

3. ***Improve the design of existing devolutionary programs based on the co-management, delegation, and sectoral self-government models with a view to broaden eligibility and improve their efficacy. In addition, this course of action will enable the department to address the concerns and frustrations of current participating First Nations.*** At present, a large number of First Nations do not qualify for 53/60. Although most First Nations would qualify for RLAP, the amount of funding available is insufficient. There is a need to allow for devolution of land management activity to those First Nations that do not presently qualify, but who have some capacity for self-management in lands. Eligibility criteria must be appropriate for allowing a broader range of participation.

4. ***Address the condition of "crisis management" in DIAND's land management in headquarters, regions, and First Nations:*** The widespread finding of the interview programs that land management is continually in a crisis mode is troubling in a context of significant challenge and where further change is called for. The crisis management character associated with this function must be diminished, for further change to be positive. Given that the causes of this condition may vary from region to region, the following aspects can potentially be addressed by regions:

   - Reconfirm the factual character of crisis management and determine its likely causes in the regional context;
   - Develop and apply appropriate workload volume measures;

- Communicate objectives and standards, at the strategic and operating levels;
- Allow for and give due recognition to coaching/mentoring function in lands management;
- Introduce work planning concepts designed to lessen crisis management, including formal prioritization of requirements;
- Improve the toolkits available to officers, including information systems, capable computers, manuals, training, standard forms, etc.; and
- Provide for training that enables land management officers to manage demanding requirements successfully.

5. ***Develop alternative delivery models and implement them as appropriate opportunities arise:*** Despite the significant number of constraints involved, there is potential value in enabling and exploring alternative delivery opportunities. These may involve:

- Devolution of land management responsibilities to entities other than First Nations, with the consent of the First Nations involved: such entities could be tribal councils or development corporations at the band or supra-band level.

Terms of Reference

TERMS OF REFERENCE
THE EVALUATION OF LAND MANAGEMENT PROGRAMS

Purpose: To determine the performance of DIAND's land management programs including the devolution of land management to First Nations.

Background: Indian lands comprise 2366 reserves or 2.7 million hectares of reserve lands across Canada and are managed in accordance with the Indian Act and related legislation. Primary responsibility for the management of land transactions rests with the Lands Directorate of LTS, which processes 10,000 new land transactions annually. In addition, there are some 30,000 transactions in the system, transactions which require on-going administration. Some of these transactions are revenue generating (i.e. leases with third parties for commercial development, industrial projects, agricultural purposes, cottages, residences, natural resources, etc.) and others are non-revenue generating (i.e. transactions between First Nations and members). Transactions administered by DIAND on reserve lands generate over $30 million annually. These transactions are administered through regional, district and First Nation offices.

New Treaty Land Entitlements (TLE) and Specific Claims initiatives are expected to increase the land base by over one million acres over the next 3 to 5 year period.

An evaluation of land management is needed to assess the effectiveness of these programs in delivering services to First Nations. This evaluation will cover a number of land management programs and activities, including the devolution program. The Treasury Board has directed LTS to put a submission before the committee in March 1996, to renew among other things the delegation authorities under sections 53 and 60 of the *Indian Act*. The submission must address financial alternatives including consideration of cost recovery options and funding formulae. This evaluation will assist LTS in devolving land management to First Nations and in preparing the Treasury Board submission.

While the department is actively pursuing the goals of devolution of control to First Nations, the devolution of land management has lagged behind other initiatives. Only 71 First Nations (12%) participate in either of the existing land management devolution elements:

.../2

1) administration through the Regional Land Administration Program (RLAP); and

2) delegation under Sections 53 and 60 of the *Indian Act*. For 1994-1995, funding of the devolution program was $2.6 million.

Issues:

Key issues to be addressed include:

1. Are the departmental land management objectives and obligations clear and appropriate?

2. How effectively is the department meeting its land management responsibilities? Does it have adequate resources and structures ? What is the potential impact of TLE and specific claims initiatives on this effectiveness?

3. How effective are the land management devolution programs? (i.e., with respect to program design, funding, informatics,training ,promotion)

4. What impacts are land management and devolution activities having on First Nations?

5. Are there more cost-effective ways to meet departmental obligations?

Scope:

The evaluation will be national in scope and include an advisory committee composed of representatives from regions, headquarters and First Nations.

Approach:

The study will be conducted under the direction of the Departmental Audit and Evaluation Branch, with advice and assistance from the Lands Directorate and the advisory committee. The research will involve a combination of in-house resources and consultants, including First Nations consultants.

Multiple lines of evidence to assess performance will include:

- file and document reviews, including a statistical analysis
- cost benefit study including costing options
- profiles of regional activity including "best practices" models
- stakeholder interviews (departmental officials, First Nations, provincial and municipal representatives)
- studies of alternative delivery models including comparison studies of other organizations

.../3

- impact analysis of TLE and Specific Claims
- focus groups to review issues and alternatives

Schedule: The study will begin in March 1995 and will be completed by December 31, 1995.

Costs: The evaluation budget is estimated to be $120,000 to be shared equally between DAEB and LTS.

Approved by:

Wendy Porteous
Assistant Deputy Minister
Lands and Trusts Services
March 2, 1995

Action Plan

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/16
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 97-04-10
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 97-05-26

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Evaluation of the Lands Management Program

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Lands and Trust Services - Assistant Deputy Minister

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, in coordination with Regional Directors General, engage in a process with First Nations to make the objectives of lands management more oriented toward capacity-building and strategy development and implementation.	18	Establish a dialogue with First Nations and other stakeholders in partnership with regions through a series of "tables" on various topics. This process is expected to result in an action plan which reflects both objectives and initiative to address these objectives.	ADM, Lands & Trust Services Regional Directors General	May 31, 1998
2. It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, in coordination with Regional Directors General, encourage, in partnership with First Nations, a strengthening of the general knowledge and of the results management framework of land management delivery.	19	Develop a description of current sector activities and their status including all available performance information as a basis for a dialogue with First Nations. The need for further improvements to system information will be assessed and addressed in the action plan.	Director General, Lands & Environment	May 31, 1998
3. It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, in coordination with Regional Directors General, improve the design of existing devolutionary programs based on the co-management, delegation, and sectoral self-government models with a view to broaden eligibility and improve their efficacy. In addition, this course of action will enable the department to address the concerns and frustrations of current participating First Nations	19	The need for new and improved programs will be assessed as part of the dialogue with First Nation. The possibility of interim responses to First Nation concerns on urgent issues will be considered on a case by case basis in the context of the commitment to dialogue and partnership.	ADM, Lands & Trust Services Regional Directors General	May 31, 1998

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/16
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 97-04-10
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 97-05-26

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Evaluation of the Lands Management Program

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Lands and Trust Services - Assistant Deputy Minister

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
4. It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, in coordination with Regional Directors General, address the condition of "crisis management" in DIAND land management in headquarters, regions, and First Nations.	19	The need for operational improvements will be assessed as a part of the dialogue with First Nations. The possibility of interim action to address urgent needs will be considered on a case by case basis in the context of the commitment to dialogue and partnership.	Director General, Lands & Environment	May 31, 1998
5. It is recommended that the Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, in coordination with Regional Directors General, develop alternative delivery models and implement them as appropriate opportunities arise.	20	The need for alternative service delivery mechanisms will be assessed by First Nations and the department. Any initiatives in this area will be reflected in the action plan which will result from the planned dialogue.	ADM, Lands & Trust Services Regional Directors General	May 31, 1998

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Rédigé par :

Beverley Clarkson
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
et
Goss Gilroy Inc.

Évaluation du programme de gestion foncière du MAINC

Projet 94/16
Juin 1997

Table des matières

Page

Sommaire i
- Introduction i
- Constatations principales i
- Conclusions iv
- Recommandations v

Section 1 - Introduction 1
- Objet du rapport 1
- Objet de l'évaluation 1
- Méthode 1

Section 2 - Système de prestation de la gestion foncière au MAINC .. 2

Section 3 - Mandat et objectifs de la gestion foncière 3

Section 4 - Structures, processus et attribution des ressources pour la gestion foncière 4

Section 5 - Décentralisation, délégation et transfert des responsabilités en gestion des terres 6

Section 6 - Meilleures pratiques et mesures de rechange pour la prestation des services 9
- Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur public 9
- Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur privé 11
- Meilleures pratiques pour les gestionnaires fonciers des Premières Nations et pour les fonctionnaires du MAINC 12
- Options des Premières Nations en matière de prestation de rechange des services : 13

Section 7 - Vue d'ensemble : points forts et points faibles 14
- Points forts 14
- Préoccupations 15

Section 8 - Conclusions 18

Section 9 - Recommandations 20

Annexes
- Mandat
- Plan d'action

Introduction

Le lecteur trouvera dans ce sommaire les constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation du Système de prestation de la gestion foncière du MAINC qui a reçu la sanction du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVÉ) en mars 1995. L'évaluation a été menée en consultation avec la Direction des services fonciers et fiduciaires, un comité consultatif d'évaluation composé de fonctionnaires de l'Administration centrale et des régions, et des représentants des Premières Nations.

Effectuée à l'échelle nationale, l'évaluation visait à déterminer le rendement du système, dont le transfert de la gestion foncière aux Premières Nations, ainsi que l'efficacité des activités de gestion foncière.

L'étude a nécessité des entrevues avec des représentants de 62 Premières Nations, de nombreux employés du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions, et des fonctionnaires de d'autres ministères fédéraux; des études de cas en Ontario et en Colombie-Britannique; la recherche de modèles de gestion foncière publics et privés afin d'en tirer des leçons et des meilleures pratiques; et un examen approfondi de la documentation pertinente.

Constatations principales

Mandat et objectifs :

Le mandat du MAINC en matière de gestion foncière est de nature opérationnelle. Il est fortement axé sur les obligations légales découlant de la *Loi sur les Indiens* (et à un moindre degré d'autres lois connexes) et sur les obligations de fiduciaire du Ministre et du personnel du MAINC.

Dans l'ensemble, les Premières Nations s'intéressent aux aspects suivants de la gestion foncière : la protection de l'assise territoriale; le développement social et économique; et l'affirmation de leur maîtrise et de leur autonomie gouvernementale en ce qui a trait aux questions de gestion. Le mandat du MAINC lui impose les mêmes exigences, et tous deux doivent composer avec les imperfections et l'inefficacité de la *Loi sur les Indiens.*

Les Premières Nations signalent qu'elles ont toujours un grand besoin de bâtir des institutions de gestion foncière au sein des bandes. Les personnes interrogées dans ces Premières Nations ont confirmé qu'elles demeurent disposées à se tourner vers le MAINC pour obtenir son soutien dans les domaines de l'administration et de la gestion.

Structures, processus et allocation des ressources :

La relation entre l'Administration centrale et les régions touchant la gestion foncière illustre le cadre organisationnel général du Ministère, aux termes duquel l'Administration centrale joue un rôle sur le plan des politiques, consultations, approbations et systèmes, tandis que les régions assument un rôle opérationnel. Dans ce cadre, l'Administration centrale ne surveille le rendement que de façon limitée et sélective, et non pas de façon exhaustive et systématique.

Le coût total du système (qui figure à la partie III du Budget des dépenses de 1995-1996) est relativement élevé : plus de 8 millions de dollars si l'on compte les employés, les services ministériels utilisés, les frais généraux et le coût des systèmes. L'un des indices du rendement — le ratio des coûts estimatifs (plus de 8 millions de dollars) par rapport aux revenus (plus de 30 millions de dollars) — est défavorable, bien que beaucoup de facteurs d'atténuation entrent ici en jeu, dont les suivants : (i) la majorité des transactions foncières n'ont que peu ou pas de potentiel de recouvrement des coûts; (ii) la déférence des fonctionnaires du MAINC en gestion foncière envers les objectifs d'aménagement foncier des Premières Nations; (iii) le Système de prestation de la gestion foncière comporte un vaste éventail d'objectifs non financiers (qui varient d'une transaction foncière à l'autre).

Décentralisation, délégation et transfert de la gestion foncière :

Le nombre de Premières Nations qui peuvent participer aux programmes de transfert des responsabilités est actuellement limité. La plupart font trop peu de transactions foncières pour qu'une quelconque gestion foncière commerciale en vaille la peine. À titre d'exemple, seules trois réserves participant au Programme de délégation de la gestion financière (PDGF - connu aussi sous le titre programme 53/60, ces chiffres représentant les articles pertinents de la *Loi sur les Indiens*) ont effectué plus de 500 transactions entre 1992 et 1995, soit quatre années; six réserves participant au PDGF signalent moins de 10 transactions en tout entre 1992 et 1995.

Les représentants des Premières Nations et les fonctionnaires du MAINC ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des programmes de transfert des responsabilités; voici une liste partielle de leurs préoccupations :

- responsabilité incertaine;
- critères de participation très sévères;
- méthode et conditions de financement;
- structure fondée sur les transactions;
- iniquité relative entre les Premières Nations;
- financement inadéquat;
- difficultés de communication;
- augmentation du volume de travail du MAINC.

Cependant, tandis que les personnes interrogées exprimaient ces critiques, aucune Première Nation n'a demandé de se soustraire au PDGF une fois inscrite. En fait, malgré ces difficultés, il semble que les Premières Nations qui participent aux programmes de transfert appuient fortement la conception et l'orientation des programmes de décentralisation et de transfert du Ministère.

Meilleures pratiques et mesures de rechange pour la prestation de services :

Organismes du secteur public :

Nous avons examiné neuf organismes publics ayant d'importantes responsabilités immobilières. Ils relevaient de diverses compétences, notamment des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéraux, et des sociétés d'État.

Nous avons cerné les structures, processus et méthodes qui donnent lieu à une saine gestion des terres. Voici quelques thèmes communs :

- transférer la maîtrise s'il y a lieu;
- faire le lien entre les terres et les sujets connexes;
- offrir les outils nécessaires;
- utiliser la technologie à bon escient;
- acquérir les compétences nécessaires;
- veiller à satisfaire les clients et les autres intéressés.

Entreprises du secteur privé :

Les éléments ci-dessous sont ressortis d'entrevues menées avec deux entreprises immobilières privées :

- rythme de travail effréné;
- grande importance des compétences non techniques, comme les communications efficaces;
- beaucoup d'importance accordée à la formation «sur le tas»;
- recours à des systèmes informatiques complexes et automatisés;
- énormément de retard dans le travail, l'entretien étant souvent reporté.

Premières Nations :

Des études de cas et entrevues menées auprès de vingt et une Premières Nations dans trois régions ont fait ressortir un grand nombre de meilleures pratiques et de leçons dans les domaines de l'organisation, des processus, des méthodes et ressources, et des stratégies.

Un examen des différentes options des Premières Nations en prestation de services révèle que les possibilités sont limitées :

- Donner à contrat la gestion foncière de base, à l'échelle régionale ou de district, à des entreprises (de préférence autochtones) qui jouissent de la confiance et du soutien des Premières Nations, et qui disposent d'une spécialisation et de systèmes leur permettant de profiter des progrès et de réaliser des économies d'échelle en gestion foncière.

- Permettre aux Premières Nations possédant de grandes compétences en gestion foncière d'exécuter des tâches convenues de gestion des terres pour le compte de d'autres Premières Nations, avec le consentement de toutes les parties en cause.

- Transférer bon nombre des fonctions de gestion foncière du MAINC (y compris l'inscription) et des Premières Nations à des organismes des Premières Nations ayant des pouvoirs supérieurs, tels les conseils tribaux.

Conclusions

Les constatations ci-dessus mènent aux conclusions suivantes touchant la gestion foncière. Il faut aborder les questions suivantes :

- La nature du système de prestation : légaliste, fondé sur les transactions et sur les règlements, plutôt réactif que proactif, axé sur la conformité.

- L'absence générale de mandats, objectifs et priorités explicites en matière de gestion foncière.

- L'absence générale de connaissances opérationnelles (au MAINC et parmi les Fremières Nations) en matière de mandats, objectifs et priorités de la gestion foncière.

- Le manque de connaissances au sujet du système et de son rendement, et l'absence relative d'indices du rendement permanents et de boucles de rétroaction.

- L'absence de possibilités de décentralisation et de transfert des responsabilités appropriées pour les bandes qui comptent un nombre de transactions relativement faible.

- Les frustrations et désavantages éprouvés par de nombreuses Premières Nations lors de la mise en oeuvre du PRAT et du PDGF.

- La pression générée par le système, notamment le mode de «gestion par crise » en vigueur dans plusieurs bureaux régionaux du MAINC.

- Le manque de connaissance des meilleures pratiques et des leçons apprises dans le système au complet.

- La constatation que les meilleures pratiques et mesures de prestation de rechange du Système de prestation de la gestion foncière du MAINC ne sont pas encore comparables aux démarches et modèles de gestion foncière des secteurs public et privé.

Recommandations

On recommande que le sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, entreprenne les activités suivantes en collaboration avec les directeurs généraux régionaux :

1. Entamer, avec les Premières Nations, un processus pour orienter davantage les objectifs de la gestion foncière vers l'établissement de capacités et vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie.

2. En partenariat avec les Premières Nations, favoriser l'amélioration des connaissances générales et des résultats du cadre de gestion de la prestation de la gestion foncière.

3. Améliorer la conception des programmes de transfert actuels en fonction des modèles de cogestion, de délégation et d'autonomie gouvernementale sectorielle, en vue d'en élargir l'admissibilité et de les rendre plus efficaces. Une telle façon de procéder permettrait aussi au Ministère d'aborder les préoccupations et frustrations des Premières Nations participantes.

4. Aborder le problème de la «gestion par crise» des questions foncières au MAINC, tant à l'Administration centrale que dans les régions et les Premières Nations.

5. Élaborer des modèles de rechange pour la prestation de services et les mettre en oeuvre quand l'occasion se présente.

Section 1 - Introduction

Objet du rapport

Ce sommaire présente les constatations, conclusions et recommandations découlant d'une évaluation du Système de prestation de la gestion foncière du MAINC. Cette évaluation a reçu en mai 1995 la sanction du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation.

Objet de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation effectuée à l'échelle nationale était de déterminer le rendement du système, dont le transfert de la gestion foncière aux Premières Nations, ainsi que l'efficacité des activités de gestion foncière antérieures. Nous avons également évalué les moyens susceptibles de réduire les coûts tout en répondant aux obligations foncières du Ministère. En conséquence, nous nous sommes concentrés sur les questions de mandat et d'objectifs, de structures et d'allocation de ressources; les projets de transfert des responsabilités du Ministère; les meilleures pratiques; et la prestation de rechange de services.

Méthode

L'étude a nécessité des entrevues avec des représentants de 62 Premières Nations, de nombreux employés du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions, et de fonctionnaires de d'autres ministères fédéraux; des études de cas en Ontario et en Colombie-Britannique; la recherche de modèles de gestion foncière publics et privés afin d'en tirer des leçons et des meilleures pratiques; et un examen approfondi de la documentation pertinente.

L'évaluation a été menée en consultation étroite avec la Direction des terres, un comité consultatif d'évaluation composé de fonctionnaires ministériels provenant de l'Administration centrale et des régions, et des représentants des Premières Nations.

Section 2 - Système de prestation de la gestion foncière au MAINC

Le système de prestation de la gestion foncière désigne les fonctions et processus du MAINC et des Premières Nations qui servent à lancer, à administrer et à poursuivre ou à conclure les intérêts touchant les terres des réserves indiennes.

Ce système englobe environ 600 Premières Nations et 2 366 réserves ayant une superficie totale de 2,7 millions d'hectares au Canada. On évalue entre 30 000 et 40 000 le total des intérêts touchant ces terres. Du point de vue administratif, la gestion foncière exige une direction à l'Administration centrale comptant environ 50 employés, ainsi que 9 bureaux régionaux et 7 bureaux de district où oeuvrent une centaine de personnes.

Le MAINC est doté d'un Système de prestation de la gestion foncière unique, national, bipolaire (ministre et Premières Nations), à unités multiples, avec de nombreux intéressés, très interactif et à bien des égards autonome, uniforme et complet. À titre d'exemple, Sa Majesté est propriétaire de presque toutes les terres de réserve; le Ministre est à la tête du système qui est doté de ses propres lois, règlements, politiques et pratiques; la Couronne demeure le bailleur de tout bail sur les terres de réserve; et les exigences de base en gestion foncière sont les mêmes pour toutes les réserves au Canada.

Il est de plus en plus difficile et peut-être inexact de qualifier ce système de «système de prestation de la gestion foncière du MAINC», car il échappe à bien des égards à la maîtrise directe du Ministère. Une cogestion croissante est pratiquée avec les Premières Nations : ainsi, bien que la Loi exige une autorisation pour presque toutes les transactions portant sur des terres de réserve, le Ministère recherche presque toujours le consentement des Premières Nations. Le Programme régional d'administration des terres (PRAT) et le Programme de délégation de la gestion financière (PDGF) font participer les Premières Nations aux responsabilités administratives liées à la gestion foncière.

Ce système paraît très complexe comparativement à de nombreux autres systèmes de gestion foncière, comme en font foi la variété des intérêts dans les terres; le volume d'activités foncières élevé (en comparaison avec beaucoup d'entreprises immobilières privées); l'ampleur et la dispersion géographique des actifs en cause; l'interaction obligatoire entre le Ministre et les bandes pour beaucoup d'activités foncières; le nombre de facteurs et d'influences qui agissent sur le système; la complexité et le fait que les résultats du système reposent sur la valeur; enfin les risques élevés et responsabilités potentielles liés à la participation fédérale à ces activités, étant donné les responsabilités fiduciaires spéciales encore reconnues par les tribunaux.

Le système de prestation de la gestion foncière du MAINC a des liens multiples avec d'autres processus. Dans les régions, districts et Premières Nations, ces processus sont souvent combinés en une seule unité avec un groupe d'agents. À titre d'exemple, des agents ou des unités foncières régionales peuvent s'occuper des ajouts aux réserves, des transferts en vertu de l'article 35 et de certains aspects des droits fonciers issus des traités.

Section 3 -
Mandat et objectifs de la gestion foncière

Le mandat du MAINC en matière de gestion foncière est de nature opérationnelle. Il est fortement axé sur les obligations découlant de la *Loi sur les Indiens* (et à un moindre degré d'autres lois connexes) et sur les obligations de fiduciaire du Ministre et du personnel du MAINC.

Le mandat de gestion foncière du MAINC évolue, avec le soutien d'au moins certaines Premières Nations, vers la décentralisation et le transfert aux Premières Nations des responsabilités et tâches liées à la gestion foncière.

Sur le plan de la gestion foncière, l'importance accordée à la *Loi sur les Indiens* revêt des aspects négatifs et positifs. Un des aspects positifs est que la Loi constitue, par ses instructions sur les transactions foncières clés et de base, l'élément unificateur d'un système complexe. Par contre, le cadre général de cette loi comporte des inconvénients bien connus. Les sections qui traitent des transactions immobilières comportent des lacunes considérables. De plus, la Loi n'arrive pas à suivre le rythme des transactions, ni à saisir les possibilités de développement économique et social que présentent les transactions foncières. En d'autres termes, il est possible qu'un système légaliste, fondé sur les transactions et comportant des responsabilités bipolaires, soit incapable de tirer parti avec efficacité des occasions qui se présentent.

À titre de dépositaires de responsabilités de fiduciaire, les fonctionnaires de l'État doivent avoir un comportement irréprochable dans leurs rapports avec leurs commettants, les Premières Nations en cause. La responsabilité de fiduciaire n'est ni un obstacle, ni une embûche aux transactions foncières; c'est plutôt un guide et un point de référence, qui impose des critères de fidélité absolue et de grande certitude, et probablement des délais.

En gros, les Premières Nations s'intéressent aux aspects suivants de la gestion foncière : protection de l'assise territoriale; développement social et économique; et affirmation de leur maîtrise et de leur autonomie gouvernementale en ce qui a trait aux questions de gestion foncière. Le mandat du MAINC lui impose les mêmes exigences, mais tous deux doivent composer avec les imperfections et l'inefficacité de la *Loi sur les Indiens*.

Voici les priorités actuelles des Premières Nations à l'égard de la gestion foncière : mise en oeuvre de mesures assurant plus de maîtrise et d'autonomie; élargissement du champ des possibilités; et capacité accrue des bandes d'effectuer des transactions foncières avec efficacité et efficience.

D'après les entrevues avec des Premières Nations, ces dernières ont toujours un grand besoin de bâtir des institutions de gestion foncière au sein des bandes. Les membres des Premières Nations interrogés ont confirmé qu'ils demeurent disposés à se tourner vers le MAINC pour obtenir son soutien en administration et gestion.

Section 4 - Structures, processus et attribution des ressources pour la gestion foncière

La relation entre l'Administration centrale et les régions sur les questions de gestion foncière illustre le cadre organisationnel général du Ministère, aux termes duquel l'Administration centrale joue un rôle sur le plan des politiques, consultations, approbations et systèmes, tandis que les régions assument un rôle opérationnel. Dans ce cadre, l'Administration centrale ne surveille le rendement que de façon limitée et sélective, et non pas de façon exhaustive et systématique.

Le coût total du système (qui figure à la partie III du Budget des dépenses de 1995-1996) est relativement élevé : plus de 8 millions de dollars si l'on compte les employés, les services ministériels utilisés, les frais généraux et le coût des systèmes. L'un des indices du rendement — le ratio des coûts estimatifs (plus de 8 millions de dollars) par rapport aux revenus (plus de 30 millions de dollars)[1] — est défavorable, bien que beaucoup de facteurs d'atténuation entrent ici en jeu, dont les suivants : (i) la majorité des transactions foncières n'ont que peu ou pas de potentiel de recouvrement des coûts; (ii) la déférence des fonctionnaires du MAINC en gestion foncière envers les objectifs d'aménagement foncier des Premières Nations; (iii) le Système de prestation de la gestion foncière comporte un vaste éventail d'objectifs non financiers (qui varient d'une transaction foncière à l'autre).

Les employés régionaux de la gestion foncière du MAINC ont ainsi décrit les principaux points forts du système de prestation de gestion foncière : un personnel compétent qui connaît son travail et ses clients; de bons rapports professionnels avec les Premières Nations sur le plan opérationnel et un guide des terres bien écrit.

Ces mêmes employés ont ainsi décrit les principaux points faibles du système de prestation de gestion foncière : une augmentation du volume de travail et des ressources insuffisantes; trop de paperasserie; la gestion par crise, qui se traduit ordinairement par un passage rapide d'une situation urgente à une autre; les problèmes de communication liés aux programmes de transfert des responsabilités; une surveillance inadéquate; une formation trop théorique; parfois, une absence d'aide technique du MAINC, aussi bien quand de nouvelles situations se présentent au bureau de gestion foncière des Premières Nations qu'à mesure que des transactions complexes deviennent obligatoires.

---

[1] Vu l'absence de données statistiques mises à jour annuellement ou trimestriellement sur les revenus tirés des propriétés immobillières, les chiffres cités ici sont tirés du Budget principal des dépenses 1995-1996 du MAINC, partie III, pages 2-31. Le chiffre de 30 millions de dollars a souvent été mentionné et ce, depuis au moins l'examen des Terres, revenus et fiducie de 1987. Bien qu'on pourrait penser, sans pouvoir le prouver, que les chiffres de 8 et 30 millions de dollars sont sous-estimés, le commentaire général au sujet du rapport revenu/coût demeure valable. Un deuxième point à souligner, celui du manque d'indicateurs de rendement fiables, sera soulevé à nouveau plus loin dans le présent sommaire.

Pour remédier à ces carences, les personnes interrogées au MAINC ont proposé une meilleure planification stratégique de la prestation, une utilisation plus judicieuse des ressources actuelles, le recouvrement des coûts, l'embauche de personnes mieux qualifiées en gestion foncière, une évaluation du soutien apporté par les systèmes à la gestion foncière, d'autres transferts de pouvoirs en vertu de la *Loi sur les Indiens* et des modifications à celle-ci, et une meilleure formation.

Section 5 - Décentralisation, délégation et transfert des responsabilités en gestion des terres

De 1992 à 1995, on a inscrit au MAINC quelque 32 000 intérêts et transactions foncières, essentiellement des transferts, baux, ajouts, cessions, hypothèques, permis, sous-locations et quittances. La vaste majorité (peut-être 90 p. 100 ou plus) touchait 120 Premières Nations, dont beaucoup ont été interrogées dans le cadre de notre examen.

Le MAINC compte actuellement deux programmes de transfert des responsabilités : le Programme régional d'administration des terres (PRAT) et le Programme de délégation de la gestion foncière (PDGF). La centaine de Premières Nations qui participent au PRAT et les 15 qui participent au PDGF[2] reçoivent au total environ 3,6 millions de dollars par année (y compris environ un million de dollars pour la formation). Environ 25 p. 100 de toutes les transactions foncières proviennent des 15 Premières Nations relevant du PDGF.

Le nombre de transactions foncières concernant des terres de réserve varie énormément d'une région à l'autre, de même que la participation aux programmes de délégation et de transfert. Les Premières Nations les mieux placées pour profiter de tels programmes sont situées à proximité d'agglomérations urbaines à forte densité, où existe une demande pour des propriétés commerciales, des logements, et (à une distance raisonnable) des chalets. L'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique abritent 70 p. 100 de toutes les Premières Nations qui participent aux deux programmes précités.

Le nombre de Premières Nations qui peuvent participer aux programmes de transfert des responsabilités est actuellement limité. La plupart font trop peu de transactions foncières pour qu'une quelconque gestion foncière commerciale en vaille la peine. À titre d' exemple, seules trois réserves participant au Programme de délégation de la gestion financière (PDGF) ont effectué plus de 500 transactions entre 1992 et 1995, soit quatre années; six réserves participant au PDGF signalent moins de 10 transactions en tout entre 1992 et 1995.

[2] Les chiffres sont ceux du 1er avril 1996. Le nombre de Premières Nations qui participent au PRAT augmente sans cesse, tandis que le nombre relevant du PDGF est relativement stable.

Les entrevues avec les Premières Nations et les fonctionnaires du MAINC montrent (mais de façon non scientifique) que les programmes de transfert ne donnent pas lieu à beaucoup de satisfaction. Voici certains des points soulevés par les personnes interrogées :

- **Responsabilité incertaine :** Beaucoup de Premières Nations craignent que les pouvoirs qui leur sont délégués affaiblissent la protection accordée à leurs intérêts fonciers, c'est-à-dire que leur acceptation de la délégation des pouvoirs ministériels dégage le Ministre d'une partie de ses obligations de fiduciaire et de ses obligations légales.

- **Critères de participation très sévères :** Les Premières Nations sont très préoccupées par le fait qu'on les oblige à tenir un référendum, ce qui force les dirigeants politiques à se soumettre à ce qui constitue en fait un vote de confiance pour obtenir un pouvoir délégué. Étant donné la nature délicate des questions foncières, les référendums ont parfois des résultats négatifs, ce qui place les dirigeants dans une situation délicate.

- **Formule et conditions de financement :** Aux termes de la méthode de financement du PRAT et du PDGF, les sommes remises aux Premières Nations pour assurer des services de gestion foncière à la place du MAINC sont fondées en grande partie sur le nombre de transactions foncières génératrices de revenus effectuées par les Premières Nations[3]. La formule mesure trois types de volumes de travail (administration, autres fonctions et mise en valeur) et porte l'accent sur trois types de transactions génériques (baux, permis et affectations). Beaucoup de Premières Nations, tant celles inscrites au programme de transfert que les autres, n'aiment pas cette méthode de financement : elle leur paraît peu souple, non adaptable à la diversité des activités de gestion foncière et trop axée sur les transactions.

- **Structure fondée sur les transactions :** Certaines personnes interrogées estiment que la méthode de financement fondée sur les transactions est restrictive et injuste, parce que la gestion foncière est associée essentiellement au nombre de baux, permis et affectations attribués, et qu'on semble récompenser la réussite commerciale. Le mode de financement ne laisse que peu de latitude pour la planification de l'aménagement des terres, l'arpentage et les évaluations environnementales, de même que pour les processus d'aménagement des terres plus traditionnels. En fait, elle laisse de côté les fonctions foncières qui ne relèvent pas des obligations du Ministère aux termes de la Loi.

[3] Le mode de financement comprend aussi des certificats de possession qui n'engendrent aucun revenu.

- **Inégalité relative entre les Premières Nations :** Les Premières Nations situées près de grandes collectivités et qui réalisent beaucoup de transactions tirent beaucoup d'argent des intérêts dans leurs terres, et n'ont donc pas besoin des fonds du MAINC pour exploiter un bureau de gestion foncière. Pourtant, ces Premières Nations reçoivent un financement important en vertu des programmes de transfert des responsabilités. Il ne reste aux autres Premières Nations — notamment celles dont les transactions avec l'extérieur sont moins volumineuses et moins nombreuses — que peu de financement, ou même aucun; ce qui les empêche d'exploiter un bureau des terres, et réduit encore davantage leurs occasions de gestion foncière. À ce sujet, on doit noter que les inégalités ont été minimisées grâce à la récente décision, dans certaines régions du MAINC, de réduire l'incidence des «droits acquis», c'est-à-dire la prestation de fonds au PRAT à leur niveau historique, bien au-delà de ce que justifie la méthode de financement.

- **Financement inadéquat :** Certaines personnes interrogées dans les Premières Nations ont mentionné l'insuffisance des affectations budgétaires pour les frais professionnels (y compris les avis juridiques) dans le PDGF. D'autres ont déclaré que les fonds versés sont suffisants tout au plus pour un poste à temps partiel, et que ce financement limité contribue au fort taux de roulement qui existerait parmi les gestionnaires fonciers du PRAT. Ces limites ont une incidence marquée alors que les réserves font plus de gestion foncière en raison du nombre croissant de membres des Premières Nations qui reviennent dans les réserves. Les personnes interrogées ont indiqué que le financement accordé par la méthode de financement est insuffisant pour attirer des candidats capables de prendre en charge le volume de travail croissant. Le personnel du MAINC et les gestionnaires fonciers des collectivités relevant du PDGF et du PRAT, ont observé qu'ils ne disposaient pas du personnel voulu pour assurer une gestion foncière adéquate.

- **Difficultés de communication :** De nombreux répondants ont fait part des difficultés de communication qui influent sur la compréhension des programmes de transfert. Les Premières Nations inscrites au PDGF et au PRAT ont déclaré souhaiter partager leurs expériences avec d'autres Premières Nations subventionnées par ces programmes. Elles disent tout ignorer de la situation de leurs finances ou des autres éléments du programme. Les Premières Nations ont mentionné que dans les trois régions pourvues de districts, ceux-ci peuvent demander que des fonds soient versés aux Premières Nations pour les PRAT, mais les Premières Nations ignorent si ces fonds sont en fait versés. Deux autres points faibles ont été mentionnés : les conflits dans les priorités et l'emboîtage des responsabilités (p. ex. les successions, les questions monétaires et les comptes en fiducie).

- **Augmentation du volume de travail du MAINC :** On s'attendrait à ce que le transfert des responsabilités réduise le volume de travail de l'organisme qui fait le transfert : mais le contraire semble se produire, du moins pour un certain temps. Plus le MAINC transfère de pouvoirs, plus le volume de travail de son personnel régional et de district augmente.

Cependant, tandis que les personnes interrogées exprimaient ces critiques, aucune Première Nation n'a demandé de se soustraire au PDGF une fois inscrite. En fait, malgré ces difficultés, il semble que les Premières Nations qui participent aux programmes de transfert appuient fortement la conception et l'orientation des programmes de décentralisation et de transfert du Ministère.

Section 6 - Meilleures pratiques et mesures de rechange pour la prestation des services

Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur public

Nous avons examiné neuf organismes publics ayant d'importantes responsabilités immobilières. Ils relevaient de diverses compétences, notamment des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéraux, et des sociétés d'État. Ces organismes sont engagés dans la gestion foncière au Canada et dans d'autres pays, et ils apportent actuellement des changements majeurs à leur démarche de gestion foncière.

L'examen a cerné les structures, processus et méthodes qui donnent lieu à une saine gestion des terres, de même qu'aux lacunes qui réduisent l'efficacité et l'efficience potentielles de la gestion foncière. Voici quelques thèmes communs :

- **Transfert de la maîtrise s'il y a lieu :** Les organismes de gestion foncière dans le secteur public ont pris conscience que l'organisation la plus touchée par l'utilisation des terres est aussi la plus à les gérer. Ils ont donc commencé à transférer la responsabilité de gérer les terres à leurs utilisateurs. Les personnes interrogées croyaient qu'on pourrait améliorer l'efficacité de la gestion foncière par une délégation locale de bien des tâches de gestion foncière, sans augmenter considérablement les risques associés aux transactions. Il est toutefois indispensable d'offrir une formation et un soutien, de même que de mettre en place des mécanismes de responsabilité, pour que le transfert des responsabilités soit une réussite.

- **Faire le lien entre les terres et les sujets connexes :** Les décisions en gestion foncière influent sur des ressources telles les forêts et les minéraux, et sur l'environnement tout entier. Malgré cela, la gestion des terres et la gestion des ressources sont généralement séparées et compartimentées, et les communications entre leurs gestionnaires respectifs sont inadéquates. Bien des organismes consultés se sont aperçus qu'on ne peut prendre isolément les décisions sur les terres, les ressources et l'environnement : ils ont donc commencé à mettre sur pied des structures et processus qui font en sorte que toutes les répercussions soient prises en ligne de compte lors de la prise de décisions.

- **Offrir les ressources nécessaires :** Les activités foncières nécessitent souvent tout un éventail de spécialistes. Il faut offrir aux gestionnaires et spécialistes un cadre qui leur permette d'effectuer leur travail dans les délais impartis et de façon responsable. Aujourd'hui encore, ils sont trop souvent limités par des étapes rigides et des séquences bien définies obligatoires, assorties de signatures et d'approbations qui grugent leur temps. On a ainsi créé un processus lourd et encombrant qui réduit l'efficacité et l'efficience des organismes de gestion foncière.

Beaucoup d'organismes sont engagés dans un examen détaillé de leurs politiques et substituent aux procédures obligatoires des lignes directrices qui donnent une orientation et des conseils, mais laissent beaucoup de latitude dans le mode d'exécution des tâches.

- **Se servir de la technologie comme d'un outil :** Les organismes ont compris la nécessité de bien cerner les besoins en information et créer les outils qui permettent de maintenir et de générer les données dont ils ont besoin. Grâce aux progrès technologiques, il est possible de rassembler les informations autrefois contenues dans des systèmes distincts. On élimine ainsi les problèmes comme le manque d'uniformité entre les systèmes et on facilite le partage des informations.

- **Acquérir les compétences nécessaires :** Il est important de déterminer les besoins en formation et de créer des programmes pour y répondre. Si un savoir-faire particulier est nécessaire, il peut se révéler moins coûteux et plus efficace de l'obtenir à contrat.

- **Veiller à satisfaire les clients et les autres intéressés :** Les clients comprennent mieux les services offerts, de même que la qualité attendue et les délais normaux des organismes de gestion foncière quand ceux-ci établissent et diffusent des normes de service. Il vaut généralement la peine de faire participer les clients au processus, pour veiller à répondre à tous leurs besoins.

- Les personnes interrogées ont soulevé les points suivants au sujet du processus de gestion foncière :

  - de nouveaux modèles peuvent exiger que l'on assume plus de risques; il faudra donc intégrer la gestion des risques au processus décisionnel;

  - il est nécessaire de procéder à des changements même si les employés y sont résistants, car ils finiront par s'y adapter;

  - le changement doit être flexible : les organismes doivent être prêts à modifier leur orientation à mesure que de nouvelles technologies apparaissent ou que de nouvelles informations sont découvertes;

  - un plan de changement nécessite absolument une direction déterminée et une vision très claire.

Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur privé

Les éléments ci-dessous sont ressortis d'entrevues menées avec deux entreprises immobilières privées :

- Les études de cas montrent que le travail est effectué à un rythme effréné, voire en situation de crise; elles donnent à croire qu'un tel rythme est fonction du rapport entre la quantité du travail et la dotation, et qu'il se rapproche de la norme dans l'industrie immobilière.

- L'une des entreprises accordait une grande importance aux compétences non techniques, comme les communications avec les clients, l'attitude amicale, les bons rapports professionnels avec les autres et le respect des engagements.

- Étant donné que l'apprentissage est en grande partie pratique, le roulement du personnel est coûteux et doit être réduit au minimum. Les entreprises interrogées ont la capacité récompenser les employés qui font des efforts supplémentaires et de réduire ainsi le roulement, surtout quand le marché n'est pas très compétitif et qu'elles peuvent recouvrer leurs frais.

- Les deux entreprises fonctionnaient de façon fort différente à cet égard, mais on accordait de l'importance à la spécialisation et à la division du travail. Des responsabilités et tâches ordinaires étant confiées à chaque employé.

- L'une des entreprises mettait l'accent sur la formation et l'accréditation; ses gestionnaires immobiliers étaient accrédités par le Institute of Real Estate Management (IREM) ou par un organisme analogue. Dans les deux cas, le personnel de bureau doit connaître et utiliser des systèmes comptables complexes et informatisés. Les entreprises sont membres d'associations professionnelles, de façon à garder le contact et à se tenir au courant.

- Les entreprises sont informatisées et ont recours à une grande variété de logiciels. L'une d'elles a indiqué avoir besoin de logiciels de gestion immobilière qui ne sont pas actuellement sur le marché.

- Les deux entreprises ont d'importants retards accumulés, mais il s'agit surtout d'une accumulation ou d'un report de problèmes d'entretien. Ces problèmes peuvent découler d'une trésorerie limitée ou d'une pénurie d'entrepreneurs qualifiés. Selon les intéressés, la planification permettrait de régler les problèmes.

Meilleures pratiques pour les gestionnaires fonciers des Premières Nations et pour les fonctionnaires du MAINC

Les études de cas et entrevues avec 62 Premières Nations dans trois régions ont permis de dégager les meilleures pratiques et leçons qui suivent. Certains de ces points s'appliquent aussi au MAINC.

Organisation :

- confier à une personne (gestionnaire foncier ou agent) la responsabilité principale de la gestion foncière;
- faire participer le gestionnaire foncier ou l'agent aux problèmes stratégiques que doit surmonter la collectivité;
- assurer la continuité du service et un faible taux de roulement dans le personnel en gestion foncière.

Processus :

- faire participer de façon routinière le chef et le conseil aux stratégies de gestion foncière et à l'élaboration de règlements sur l'utilisation des terres par les bandes;
- intégrer la gestion foncière à la planification stratégique et à la planification fonctionnelle, et à l'élaboration des budgets de la bande;
- intégrer la gestion foncière aux plans commerciaux et d'immobilisations;
- relier la gestion foncière à la commission de développement économique;
- veiller à ce que les bandes disposent de bonnes méthodes d'enregistrement (classement).

Outils et ressources :

- informatisation, avec modem et télécopieur;
- logiciels pertinents, y compris feuilles de calcul et SGTS (système de gestion des transactions foncières) ou un logiciel semblable;
- lien futur avec les systèmes d'information géographique (SIG).

Stratégies :

- effectuer des levés et régler rapidement des litiges frontaliers qui concernent les intérêts fonciers;
- sensibiliser et éduquer la collectivité au sujet des questions de gestion foncière;
- élaborer une politique de gestion foncière pour la bande;
- dresser pour la bande des plans communautaires d'utilisation des terres;
- élaborer des règlements municipaux sur l'aménagement des terres et le zonage;
- utiliser des baux principaux et baux subsidiaires dans les situations qui s'y prêtent (résidences, chalets ou commerces);
- élaborer un processus d'appel d'offres pour les terrains de grande valeur;
- favoriser les communications avec les locataires;
- lancer des activités de surveillance et de mise en application;
- éviter les baux accordés «à l'oeil»;

- engager une entreprise de gestion pour faciliter les transactions foncières, si le volume et la complexité des transactions le justifient.

Options des Premières Nations en matière de prestation de rechange des services :

Un nombre limité d'occasions sont offertes. Il convient toutefois de se souvenir, que la majorité des transactions foncières sont presque toujours routinières et conformes à un modèle fixe. L'important est de s'assurer que soient bien gérés les baux d'une complexité et d'une importance croissantes ainsi que les occasions importantes susceptibles de créer des précédents:

- Accorder à contrat les éléments fondamentaux de la gestion foncière, sur une base régionale ou de district, à des entreprises (de préférence autochtones) qui jouissent de la confiance et du soutien des Premières Nations, et qui disposent du savoir-faire et de systèmes qui leur permettent de profiter des progrès technologiques et de réaliser des économies d'échelle. On pourrait aussi transférer aux organismes de gestion foncière des Premières Nations toutes les transactions foncières de faible ou moyenne importance qui demeurent entre les mains du Ministère, ou même toutes les opérations sur le terrain portant sur la gestion foncière qui relèvent encore du MAINC.

- Permettre aux Premières Nations assez compétentes en gestion foncière d'exécuter des tâches convenues de gestion des terres pour le compte de d'autres Premières Nations, avec le consentement de toutes les Premières Nations en cause. Cette méthode soulèverait sans doute beaucoup d'opposition, en raison des stratégies compétitives de mise en marché compétitif et des questions de secret commercial.

- Transférer bien des fonctions de gestion foncière du MAINC (y compris l'inscription) et des Premières Nations à des organismes des Premières Nations supérieurs tels les conseils tribaux. Les Premières Nations s'opposent à un tel concept, mais il offrirait beaucoup d'avantages :

  - des relations plus étroites entre les gestionnaires fonciers et les Premières Nations, parce que les décisions de nature foncière seraient prises dans la région, et non par un lointain bureau dans la capitale nationale ou provinciale;

  - une meilleure capacité de traiter avec le gouvernement et le secteur privé pour ce qui est des questions qui intéressent plusieurs Premières Nations, par exemple le rythme et l'emplacement du développement économique, la gestion intégrée de toutes les ressources, la gestion intégrée de l'environnement et la planification régionale en général;

  - une capacité accrue de concevoir des programmes de gestion qui tiennent compte des différences régionales et linguistiques;

  - la bureaucratie du MAINC cesserait de faire office de «paratonnerre», et ce rôle serait dévolu à la communauté indienne.

Section 7 - Vue d'ensemble : points forts et points faibles

Points forts

Le système de prestation de la gestion foncière a les points forts suivants, d'après les documents et dossiers fournis pour cette étude et les entrevues avec le personnel gouvernemental et autre :

- Sur le plan du respect des exigences imposées par la *Loi sur les Indiens*, le système a un mandat et des objectifs qu'on peut qualifier de pertinents, appropriés et clairs.

- Quotidiennement, le système fonctionne assez bien dans l'éventail des conditions et des circonstances auxquelles font face les fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC. La plupart du temps, les transactions foncières sont lancées, administrées et conclues de façon exécutoire, sans créer de responsabilités légales pour la Couronne.

- On observe beaucoup de similitudes entre les priorités des Premières Nations qui participent aux programmes de transfert des responsabilités et celles du MAINC, notamment à l'égard de la protection de l'assise territoriale, de la décentralisation et du transfert des responsabilités, de l'acquittement des responsabilités de fiduciaire, et de la recherche de possibilités de développement social et économique au moyen des intérêts dans les terres.

- Comme ils doivent régler un ensemble commun de problèmes et relèvent tous deux de la *Loi sur les Indiens*, les agents fonciers des Premières Nations et ceux du MAINC maintiennent de bons rapports professionnels. Dans l'ensemble, les agents fonciers des Premières Nations sont reconnaissants des services, du soutien et de la camaraderie de leurs homologues au MAINC.

- Il semble que les Premières Nations qui participent aux programmes de transfert appuient fortement le concept et l'orientation des programmes de décentralisation et de transfert du Ministère.

- D'après les informations disponibles pour le présent examen, la fonction de l'enregistrement des terres qui est conforme aux exigences de la *Loi sur les Indiens*, fonctionne à la satisfaction des intéressés.

- Tout semble indiquer que le MAINC et beaucoup de Premières Nations veulent laisser le système de prestation actuel fondé sur la *Loi sur les Indiens*, pour lui substituer un système au fonctionnement plus libre. Des mesures importantes ont déjà été prises en ce sens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites de la *Loi sur les Indiens*. Le MAINC offre actuellement aux Premières Nations, par le truchement de l'entente-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations, un nouveau régime de gestion foncière qui ne relève pas de la Loi.

- D'après l'évidence recueillie en vue du présent examen, la documentation réalisée pour le guide de gestion foncière est de qualité supérieure.

Préoccupations

Le système de prestation de la gestion foncière a les points faibles suivants :

- En dépit de ses points forts, et des meilleures intentions au monde, le système demeure une émanation de la *Loi sur les Indiens*. Les déficiences et imperfections de la *Loi sur les Indiens* envers la gestion foncière sont bien documentées, et continuent à engendrer de la frustration, de l'inefficacité et des délais. C'est ce qui explique le caractère légaliste, axé sur les règlements et plutôt réactif que proactif du Système de prestation de la gestion foncière qui guide le fonctionnement du MAINC et des Premières Nations. Tout cela aggrave les problèmes causés par la loi.

- Il semble que des lacunes importantes subsistent dans la communication et la promotion des activités de gestion foncière du MAINC. À titre d'exemple, beaucoup des fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC interrogés ont déclaré ne pas savoir quelles sont les priorités du MAINC ou des Premières Nations en matière de gestion foncière.

- On ignore encore bien des choses au sujet du système, par exemple le nombre total des intérêts actifs dans les terres, ainsi que leur ventilation; le niveau de conformité; le rendement de la gestion du revenu; et la portée et l'importance des transactions foncières faites «à l'oeil». De surcroît, le système ne saisit pas les coûts de gestion à tous les niveaux, ni les sources et volumes des revenus par classe de baux et selon le degré de conformité. Rien ne permet de déterminer si les composantes du système sont efficaces, c'est-à-dire si elles offrent plus d'avantages que de coûts au système au complet. Ainsi, il n'existe pratiquement aucune donnée qui permettrait de juger l'efficacité du présent système ou d'en créer un plus efficace.

- Le Système de prestation de la gestion foncière à tous les niveaux du MAINC et des Premières Nations est soumis à une pression considérable. On peut donc se demander si le personnel est en mesure d'absorber une augmentation du volume de travail : la complexité et le volume des intérêts et transactions de nature foncière augmentent sans cesse; les Premières Nations ont besoin de plus de conseils; on a réduit le nombre d'employés dans certaines régions; le taux de roulement est élevé aux niveaux opérationnels du MAINC et des Premières Nations; le personnel du MAINC signale qu'il fonctionne en mode «de crise», le plus souvent en réaction aux situations ou pour traiter une exception. Les agents du MAINC ont acquis beaucoup de leurs connaissances de la gestion foncière sur le terrain. Le départ de certains de ces agents en conséquence du stress pourrait porter un coup grave au fonctionnement du système. Les Premières Nations sont confrontées à un problème analogue : le départ de gestionnaires fonciers chevronnés en raison d'une surcharge de travail ou d'un salaire insuffisant pourrait créer de graves complications.

Le système de gestion des transactions foncières (SGTF) demeure inadéquat sur le plan matériel, et le système d'enregistrement des terres indiennes (SETI) est encore en voie d'automatisation. Le SETI et le SGTF (en cours d'amélioration sur plate-forme WINLANDS) s'améliorent au gré de la disponibilité des ressources. Il est toutefois très inquiétant qu'en cette période critique de la gestion foncière du MAINC et des Premières Nations, les progrès ne soient pas plus rapides.

- Le Système de prestation de la gestion foncière dans son ensemble manque de boucles de rétroaction et d'indices de rendement, qui sont indispensables pour surveiller son efficacité et cerner les entraves à la production chez les Premières Nations et dans les bureaux de district, régionaux et nationaux. En l'absence d'un tel système, rien ne prouve de façon tangible que le personnel fonctionne continuellement en mode de crise, même s'il existe de fortes raisons d'y croire.

- Du point de vue des transactions, il n'existe à toutes fins pratiques aucun recouvrement des coûts, malgré les nombreux précédents dans des organismes analogues et bien qu'on sache que certaines Premières Nations disposent de revenus considérables et devraient pouvoir faire les déboursés nécessaires. Le potentiel de recouvrement demeure une question litigieuse; il faut continuer à étudier les possibilités de recouvrement des coûts. Sur un plan plus général, on note une absence de mesures de viabilité financière.

- Il semble que les Premières Nations veulent plus de soutien technique pour la gestion foncière que le MAINC ne peut en offrir. La plupart des Premières Nations qui participent au PRAT et au PDGF ont un besoin continuel d'orientation, de conseils et de soutien sur des questions de gestion foncière, et semblent ainsi augmenter plutôt que réduire le volume de travail du MAINC. Il semble que le transfert des responsabilités ait été engagé sans qu'on accorde assez d'attention à la nécessité préalable d'approfondir les capacités des Premières Nations. Si ce problème n'est pas corrigé, le système risque de cesser de fonctionner.
- Les Premières Nations se préoccupent de la qualité des services opérationnels offerts par le MAINC à la suite de la réduction de l'effectif, de l'attrition et du roulement du personnel du Ministère. Elles estiment qu'on ne sait pas au juste si le transfert des responsabilités actuel vise à créer un système plus efficace à long terme ou à répondre aux préoccupations financières immédiates du gouvernement fédéral.

- Les programmes de décentralisation et de transfert du MAINC sont soumis à des contraintes qui font qu'ils ne sont pertinents et applicables qu'à une faible proportion des réserves indiennes. L'accent est porté sur le potentiel de génération de revenus des terres, ignorant par le fait même les nombreuses autres utilisations possibles des terres. On a critiqué la méthode de financement sous prétexte qu'elle ne satisfait qu'une seule option, en plus d'être trop complexe.

- L'administration des terres situées dans les réserves suscite des préoccupations. Il semble qu'une bonne partie des transactions ne sont pas étayées par des levés, ce qui augmente les risques de litiges frontaliers avec les réserves. Il existe aussi des preuves qu'une partie des Premières Nations réalisent des transactions «à l'oeil», le plus souvent entre membres, probablement pour se soustraire aux contraintes bureaucratiques de la *Loi sur les Indiens*.

- La plupart des propositions visant à améliorer le système sur le plan stratégique se sont heurtées à une résistance considérable, parce que les Premières Nations s'inquiètent de réduire ainsi l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Il serait donc nécessaire que le MAINC s'acquitte de ses responsabilités de fiduciaire par d'autres méthodes d'exécution de la gestion foncière, par exemple par le truchement des conseils tribaux cu de d'autres organismes régionaux.

Section 8 - Conclusions

L'évaluation de la gestion foncière mène aux conclusions qui suivent, en fonction des constatations qui précèdent. Il est nécessaire de traiter des questions suivantes :

- La nature du système de prestation : légaliste, fondé sur les transactions et les règlements, plutôt réactif que proactif et axé sur la conformité. Le respect des obligations légales et la conformité demeureront sans doute des facteurs assurant le succès du système, mais ils ne suffiront plus au fur et à mesure que la gestion foncière évoluera.

- L'absence générale de mandats, objectifs et priorités explicites en matière de gestion foncière. L'examen a démontré que les objectifs et résultats réels de la gestion foncière bénéficient d'un soutien étendu des Premières Nations et des fonctionnaires du MAINC, et qu'ils vont au-delà des obligations légales. Bref, il faudrait documenter officiellement les priorités et objectifs globaux.

- L'absence générale de connaissances touchant les mandats, objectifs et priorités en gestion foncière tant sur le terrain que dans les bureaux du MAINC et des Premières Nations. Il faudrait communiquer aux intéressés l'orientation et les stratégies globales de la gestion foncière.

- Le manque de connaissances au sujet du système et de son rendement, et l'absence relative d'indices du rendement permanents et de boucles de rétroaction. Il convient de combler les graves lacunes dans l'information et les connaissances.

- L'absence de possibilités de décentralisation et de transfert des responsabilités pour les bandes qui comptent un nombre relativement faible de transactions alors que celles-ci doivent également participer de plus en plus aux activités de gestion foncière.

- Les frustrations et désavantages éprouvés par plusieurs Premières Nations lors de la mise en oeuvre du PRAT et du PDGF. Il faut répondre aux préoccupations qui ont été exprimées et documentées dans le présent rapport.

- Le stress dans le système, notamment la gestion par crise dans plusieurs des régions du MAINC. Il faudrait comprendre les causes de cette situation et encourager un milieu de travail favorable à la gestion foncière.

- Le manque de connaissances des meilleures pratiques et des leçons apprises dans le système au complet. Les fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC doivent apprendre auprès des meilleurs spécialistes.

- La constatation (relativement aux meilleures pratiques et aux mesures de rechange pour la prestation des services) que le Système de prestation de la gestion foncière du MAINC n'est pas encore comparable aux démarches et modèles de gestion foncière des secteurs public et privé. En résumé, il faudrait définir des cas pilotes qui serviraient à étudier les mesures de rechange possibles pour la prestation des services.

Section 9 - Recommandations

On recommande que le sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, fasse ce qui suit en collaboration avec les directeurs généraux régionaux :

1. ***Entamer, avec les Premières Nations, un processus pour orienter davantage les objectifs de la gestion foncière vers l'établissement de capacités, et vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie :*** Les objectifs de gestion foncière pourraient englober, outre l'exécution des responsabilités légales et la surveillance de la conformité aux lois et règlements, l'établissement de capacités dans des domaines non juridiques — essentiellement pour les Premières Nations, mais aussi pour le MAINC.

   L'établissement de capacités peut signifier, pour les Premières Nations, qu'elles disposent de la capacité et du pouvoir (après que le consentement a été accordé) de diriger davantage les processus de gestion foncière, depuis la planification jusqu'à la surveillance. Les Premières Nations pourraient ainsi, avec leur consentement, engagement et participation, accroître leurs capacités dans les domaines suivants : planification de l'aménagement des terres; gestion et surveillance efficaces des intérêts dans les terres; relations entre clients et locataires; gestion et perception des revenus; meilleures pratiques au bureau de gestion foncière et autres.

   L'établissement de capacités peut signifier apprendre aux Premières Nations à anticiper les possibilités de création de revenus et à être proactives à cet égard.

   Dans le même ordre d'idée que la suite du transfert des responsabilités, l'établissement de capacités peut supposer ce qui suit :

   - rendre officiels les rôles actuels (et professionnels) d'entraîneur, de consultant et de mentor des fonctionnaires du MAINC auprès du personnel de la gestion foncière des Premières Nations;
   - établir quelques partenariats avec des organismes immobiliers publics et privés de pointe, afin de bénéficier d'ateliers, de séminaires et de stages avec les spécialistes en immobilier de ces organismes;
   - fournir une tribune pour l'échange des points de vue entre les fonctionnaires en gestion foncière des Premières Nations, afin de favoriser les meilleures pratiques et de diffuser les leçons apprises; et
   - fournir les services d'experts-conseils pour les locations complexes et très prometteuses (c'est-à-dire les situations non routinières ou génératrices de précédents, desquelles une ou plusieurs Premières Nations peuvent retirer des avantages appréciables).

2. ***En partenariat avec les Premières Nations, favoriser le renforcement des connaissances générales et des résultats du cadre de gestion de la prestation de la gestion foncière axée sur les résultats :*** Des rapports réguliers et exacts de la portée, de l'ampleur et de l'importance de l'activité du système de gestion pour les aspects qui touchent aussi bien le MAINC que les Premières Nations devraient être présentés. Voici quelques exemples de sujets possibles :

   - énumération des différents intérêts dans les terres par région, Première Nation , ou secteur ou catégorie clé (commercial, agricole, résidentiel et autres);
   - connaissance des coûts de prestation des services par le MAINC et les Premières Nations;
   - analyse du rendement sur le plan des revenus et du recouvrement des coûts, y compris le nombre de baux qui ne donnent pas le rendement financier escompté ou ne répondent pas aux conditions; et
   - mesure des retards accumulés aussi bien pour les transactions que pour les activités administratives.

   L'auto-évaluation en fonction des meilleures pratiques et méthodes de pointe fait partie de l'établissement des capacités des Premières Nations. Les fonctionnaires en gestion foncière disposent actuellement de peu de moyens pour évaluer la qualité de leur travail. Il faudrait donc établir des indicateurs et mesures connexes qui permettraient aux fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC de s'auto-évaluer sans peine en fonction d'une échelle crédible et généralement admise. Des méthodes d'auto-évaluation ont été adoptées dans plusieurs secteurs des Premières Nations.

3. ***Améliorer la conception des programmes de transfert actuels en fonction des modèles de cogestion, de délégation et d'autonomie gouvernementale sectorielle, en vue d'en élargir l'admissibilité et de les rendre plus efficaces. Une telle façon de procéder permettrait aussi au Ministère de régler les préoccupations et frustrations des Premières Nations participantes à l'heure actuelle :*** À l'heure actuelle, beaucoup de Premières Nations ne répondent pas aux exigences du PDGF. La plupart répondraient à celles du PRAT, mais le financement disponible est insuffisant. Il faudrait donc prévoir le transfert de la gestion foncière aux Premières Nations qui ne répondent pas actuellement aux exigences, mais qui ont des capacités d'auto-gestion foncière. Les critères d'admissibilité doivent autoriser une participation plus étendue.

4. ***Aborder le problème de la «gestion par crise» des questions foncières au MAINC, tant à l'Administration centrale que dans les régions et les Premières Nations :*** La situation de crise perpétuelle dans la gestion foncière, manifestée par tous les programmes d'entrevue, est inquiétante si l'on tient compte des défis importants à relever et des changements qu'il faut apporter. Pour que les autres changements soient positifs, il faut réduire la perception de situation de crise associée à ce domaine. Étant donné que les causes de cette situation peuvent varier d'une région à l'autre, ces dernières peuvent traiter des questions suivantes et au besoin :

   - confirmer l'existence de la gestion par crise, puis en déterminer les causes probables dans le contexte régional;
   - élaborer et appliquer des mesures appropriées pour évaluer le volume de travail;
   - faire part des objectifs et normes sur les plans stratégiques et opérationnels;
   - prévoir les fonctions d'entraînement et de mentorat en gestion foncière et leur donner la reconnaissance voulue;
   - introduire des notions de planification du travail qui réduisent la gestion par crise, y compris l'établissement d'un ordre de priorités officiel des besoins;
   - améliorer les outils dont disposent les agents, y compris les systèmes d'information, les ordinateurs, les guides, la formation et les formulaires standards; et
   - prévoir une formation qui rende les agents fonciers capables de gérer des exigences rigoureuses.

5. ***Élaborer des modèles de rechange pour la prestation des services, et les mettre en oeuvre quand l'occasion recherchée se présente :*** Malgré le nombre considérable de contraintes, il pourrait se révéler utile de prévoir et d'adopter des mesures de rechange pour la prestation de services. Ces derniers pourraient prévoir ce qui suit :

   - Le transfert des responsabilités en gestion foncière à des entités autres que les Premières Nations, avec le consentement des Premières Nations en cause; il pourrait s'agir de conseils tribaux ou de sociétés de développement, à l'échelle des bandes ou à un niveau supérieur.

Mandat

MANDAT
ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE GESTION FONCIÈRE

Objectif : Déterminer le rendement des programmes de gestion foncière du MAINC, y compris le transfert de la gestion des terres aux Premières Nations.

Contexte : D'une superficie totale de 2,7 millions d'hectares, les terres indiennes comprennent 2 366 réserves réparties dans tout le pays. Elles sont gérées conformément à la *Loi sur les Indiens* et à d'autres lois connexes. Principale responsable de la gestion des transactions foncières, la Direction des terres (secteur des Services fonciers et fiduciaires) traite 10 000 nouvelles transactions foncières chaque année. De plus, le système compte environ 30 000 transactions qu'il faut administrer en permanence. Certaines d'entre elles produisent des revenus (p. ex., les baux avec des tiers pour des projets de développement commercial ou industriel, à des fins agricoles, pour des chalets, des résidences, l'exploitation de ressources naturelles, etc.), tandis que d'autres n'en produisent pas (p. ex., les transactions entre les Premières Nations et leurs membres). Les transactions administrées par le MAINC concernant des terres des réserves génèrent plus de 30 millions de dollars par année. Ces transactions sont gérées par l'entremise des bureaux régionaux, des bureaux de district et des bureaux des Premières Nations).

On s'attend à ce que les nouvelles ententes touchant les droits fonciers issus des traités et les revendications particulières aient pour effet d'accroître de plus d'un million d'acres la superficie de cette assise territoriale au cours des trois à cinq prochaines années.

Il faut évaluer la gestion foncière afin de déterminer l'efficacité des programmes pour ce qui est de la prestation de services aux Premières Nations. Cette évaluation portera donc sur un certain nombre de programmes et d'activités de gestion foncière, y compris le programme de transfert. Le Conseil du Trésor a chargé les SFF de soumettre une présentation au comité en mars 1996, notamment pour reconduire les pouvoirs délégués en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*. Cette présentation doit aborder les options en matière de finances, et notamment examiner les options en matière de recouvrement des coûts et les méthodes de financement. La présente évaluation aidera les SFF à transférer la gestion foncière aux Premières Nations et à préparer la présentation au Conseil du Trésor.

.../2

Le Ministère cherche activement à atteindre les objectifs fixés en matière de transfert des fonctions administratives aux Premières Nations, mais le transfert de la gestion foncière accuse un retard par rapport aux autres programmes. En effet, seulement 71 Premières Nations (12 p. 100) participent à l'une des deux initiatives suivantes visant le transfert de la gestion foncière :

- l'administration dans le cadre du Programme régional d'administration des terres (PRAT);
- la délégation de pouvoirs en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*. Pour 1994-1995, le financement du programme de transfert a coûté 2,6 millions de dollars.

Questions : Parmi les questions clés à examiner, mentionnons celles-ci :

1. Les objectifs et les obligations du Ministère en matière de gestion foncière sont-ils clairs et pertinents?
2. Dans quelle mesure le Ministère réussit-il à remplir ses responsabilités en matière de gestion foncière? Ses ressources et ses structures sont-elles suffisantes? Quelles sont les conséquences éventuelles, sur l'efficacité de ses méthodes, des ententes touchant les droits fonciers issus des traités et les revendications particulières?
3. Dans quelle mesure les programmes de transfert de la gestion foncière sont-ils efficaces (c.-à-d. en ce qui concerne la conception des programmes, le financement, l'informatique, la formation, la promotion)?
4. Quelles sont les conséquences des activités de gestion des terres et des activités de transfert sur les Premières Nations?
4. Existe-t-il, pour le Ministère, des façons plus économiques de remplir ses obligations?

Portée : L'évaluation sera d'envergure Nationale et comportera l'établissement d'un comité consultatif constitué de représentants des régions, de l'Administration centrale et des Premières Nations.

.../3

Démarche : L'étude sera menée selon les instructions reçues de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, avec l'aide et les conseils de la Direction des terres et du comité consultatif. Les recherches feront appel à la fois à des ressources internes et à des experts-conseils, y compris des membres des Premières Nations.

On procédera à des contre-vérifications pour évaluer le rendement, notamment :

- un examen de documents et de dossiers, y compris une analyse statistique;
- une étude coûts-avantages, y compris les options en matière de calcul des coûts;
- l'établissement du profil des activités régionales, dont les modèles « exemplaires »;
- des entrevues avec les intéressés (fonctionnaires du Ministère, représentants des Premières Nations, des provinces et des municipalités);
- des études d'autres modèles de prestation, y compris les études comparatives d'autres organisations;
- une analyse des conséquences des ententes touchant aux droits fonciers issus des traités et aux revendications particulières;
- la constitution de groupes de consultation thématique pour étudier les enjeux et les solutions de rechange.

Échéance : Début de l'étude : mars 1995. Date limite : le 31 décembre 1995.

Coût : Le budget estimatif s'élève à 120 000 $, ce montant devant être partagé à parts égales entre la DGÉVI et les SFF.

Approuvé par :

Wendy Porteous
Sous-ministre adjointe
Services fonciers et fiduciaires
le 2 mars 1995

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/16
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation du programme de gestion foncière du MAINC

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Services fonciers et fiduciaires - Sous-ministre adjoint

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE N°.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, entame un processus avec les Premières Nations de sorte que les objectifs de la gestion foncière soient davantage orientés vers l'établissement de capacités, et vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie.	22	Engager un dialogue avec les Premières Nations et les autres intéressés, en partenariat avec les régions, au moyen d'une série de réunions sur différents sujets. Le processus devrait donner lieu à un plan d'action qui serait le reflet aussi bien des objectifs que des projets réalisés en vue d'atteindre ces objectifs.	Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires Directeurs généraux régionaux	31 mai 1998
2. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, et en collaboration avec les Premières Nations, favorise la consolidation des connaissances générales et du cadre de travail de la gestion foncière axé sur les résultats.	23	Préparer une description des activités actuelles du secteur et de leur situation, avec toutes les données disponibles sur le rendement, comme base d'un dialogue avec les Premières Nations. Le plan d'action évaluera la nécessité d'apporter des améliorations supplémentaires aux informations dans le système et traitera de cette question.	Directeur général, Services fonciers et fiduciaires	31 mai 1998
3. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, améliore la conception des programmes de transfert actuels en fonction des modèles de cogestion, de délégation et d'autonomie gouvernementale sectorielle, en vue d'en élargir leur admissibilité et de les rendre plus efficaces. Une telle façon de procéder permettrait aussi au Ministère de régler les préoccupations et frustrations des Premières Nations participantes.	23	Le besoin de nouveaux programmes améliorés sera évalué dans le cadre du dialogue entamé avec les Premières Nations. On évaluera, cas par cas, la possibilité d'apporter des réponses provisoires aux préoccupations des Premières Nations sur des problèmes urgents, dans le contexte de l'engagement envers le dialogue et le partenariat.	Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires Directeurs généraux régionaux	31 mai 1998

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/16
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation du programme de gestion foncière du MAINC

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Services fonciers et fiduciaires - Sous-ministre adjoint

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE N°.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
4. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, règle le problème de la «gestion par crise» des questions foncières au MAINC, tant à l'Administration centrale que dans les régions et les Premières Nations.	24	On évaluera la nécessité d 'apporter des améliorations fonctionnelles lors du dialogue avec les Premières Nations. On évaluera, cas par cas, la possibilité de prendre des mesures provisoires pour parer à des besoins urgents, dans le contexte de l'engagement envers le dialogue et le partenariat.	Directeur général, Services fonciers et environnement	31 mai 1998
5. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, élabore des modèles de rechange pour la prestation des services, et les mette en oeuvre quand l'occasion recherchée se présente.	24	Les Premières Nations et le Ministère évalueront la nécessité d'adopter des mesures de rechange pour la prestation des services. Tout projet dans ce domaine paraîtra aussi dans le plan d'action, qui résultera du dialogue prévu.	Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires Directeurs généraux régionaux	31 mai 1998